

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais – ICS
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC
Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas

ELISA DE SOUSA RIBEIRO PINCHEMEL

**INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALADI, MERCOSUL E UNASUL**

Tese apresentada como requisito para
conclusão do curso de Doutorado em
Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento,
Globalização e Regionalização.

Orientador: Prof. Dr. Camilo Negri

**BRASÍLIA
2016**

ELISA DE SOUSA RIBEIRO PINCHEMEL

**INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL:
UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALADI, MERCOSUL E UNASUL**

Tese apresentada como requisito para
conclusão do curso de Doutorado em
Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento,
Globalização e Regionalização.

Orientador: Prof. Dr. Camilo Negri

**BRASÍLIA
2016**

ELISA DE SOUSA RIBEIRO PINCHEMEL

**INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALADI, MERCOSUL E UNASUL.**

Tese apresentada como requisito para conclusão do curso de Doutorado em Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília.

Aprovada em 04 de março de 2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Camilo Negri

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto

Prof. Dr. Jacques Ibanez de Novion

Prof. Dr. Henrique Carlos de Castro

Prof. Dr. Paulo Roberto de Almeida

Para Felipe Pinchemel, outra metade de mim.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais, César Dias Ribeiro e Edlamar Abadia de Sousa Ribeiro, que estiveram ao meu lado, dando apoio nos momentos mais difíceis e nos mais felizes da minha vida, pelo apoio incondicional aos meus estudos e sonhos. Em especial, à minha mãe, minha primeira professora, que me ensinou a falar, que me ajudou a ser alfabetizada, a aprender matemática e a fazer os deveres de casa no Ensino Fundamental; que me “tomava” as matérias antes das provas no Ensino Fundamental e Médio, que deixava um sanduíche pronto para quando eu chegasse em casa, tarde da noite, durante a Graduação, que me acompanhava nas aulas noturnas de orientação do Mestrado (em uma turma que éramos somente quatro mulheres, em um prédio quase vazio), que fazia as compras de verduras e preparava os meus almoços para que eu pudesse ter tempo para escrever a tese de Doutorado. É nesses momentos em que vemos o amor e a dedicação dos nossos pais. Não tenho palavras para agradecer por tudo.

Ao meu irmão de sangue, alma e coração, Cesar Dias Ribeiro Júnior, meu eterno “gêmeo”, que sempre cuidou de mim, até mesmo quando eu não estava vendo. E ao meu sobrinho, Artur Sussumu Ribeiro Nakashima, a surpresa mais feliz que já tive na vida. Vocês sempre me divertem e me inspiram a ser uma pessoa melhor. Vocês dois são a melhor família que eu poderia ter. Todo o agradecimento do mundo jamais seria o bastante para manifestar a alegria que sinto por tê-los na minha vida.

Ao meu marido, Felipe Pinchemel Cotrim dos Santos. Dedico esta tese a você, pois sem seu carinho, apoio e devoção, eu não teria tido condições de seguir adiante no sonho de buscar o título de doutorado. Queria agradecer pelas noites de descanso roubadas para poder me ajudar a organizar as citações da tese; pelo apoio nos momentos de tristeza, cansaço e desesperança; pelo carinho e compreensão quando eu passava dias e noites em claro para poder escrever a tese; pelos finais de semana em casa, sem viajar ou ir à festas, para me fazer companhia; por ter me acompanhando nas aulas noturnas do doutorado; enfim, por todo o seu amor, que é inesgotável e infinito.

Às minhas queridas tias, que me apoiaram ao longo de todos esses anos, com carinho, amor e compreensão – e almoços e lanches deliciosos. Foi com as minhas tias que fui pela primeira vez à universidade, quando ainda era criança. Elas me levavam para as aulas, enquanto minha mãe trabalhava. Assim, “frequentei” o curso de artes plásticas e de educação física. Tenho certeza que era tão divertido que acabei gostando de estudar (também) por causa delas.

Ao meu orientador do doutorado, Professor Doutor Camilo Negri, que aceitou o desafio de me receber como orientanda, já na metade do curso doutorado. Por sua coragem e compreensão, pela calma e tranquilidade com que me brindou nestes dois anos e que fizeram com que eu conseguisse superar todas as dificuldades com leveza. Sou e sempre serei muito grata ao senhor, que me guiou nos caminhos mais complexos e difíceis do doutoramento e que se tornou um grande amigo e conselheiro. Foi uma honra ser orientanda do melhor orientador do mundo.

À minha orientadora do mestrado e da primeira metade do doutorado, Professora Doutora Maria das Graças Rua, que me acolheu com carinho, dedicação e muito profissionalismo. Seus ensinamentos – acadêmicos e pessoais – me serão muito caros por toda a vida. Certa vez, em Montevideu, ao comentar sobre o ensino brasileiro, um professor uruguaio me disse que a senhora havia sido a melhor professora que ele tinha tido. Naquela época, jamais poderia imaginar que eu concordaria com ele e tampouco que eu teria a honra de ser a sua orientanda.

À minha orientadora da graduação e do PIBIC, a amiga, conselheira, mãe afetiva e entusiasta, Professora Doutora Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, pela dedicação, confiança, amizade e pelo exemplo humano de ternura, inteligência, perseverança e, sobretudo, de humildade. Não poderia jamais deixar de agradecê-la pelas inúmeras e excelentes oportunidades acadêmicas e profissionais que tem me proporcionado ao longo dos últimos anos. Não tenho como expressar a minha imensa gratidão pelos onze anos de amizade e de cumplicidade.

Ao Professor Doutor Wilson Nerys, amigo e mestre, por haver me aceitado no programa de mestrado em Relações Internacionais da Universidad de La República Oriental del Uruguay (UDELAR) e também por ser o grande motivador do meu ingresso no mestrado do CEPPAC. Serei eternamente grata por todo o seu apoio.

À Professora Doutora Maria Cláudia Drummond, pela doçura, serenidade e cordialidade com a qual me ensina não somente lições de Direito Internacional e de Ciência Política, mas também de profissionalismo, academicismo e retidão. Seu exemplo me inspira. Acredito que as pesquisas de mestrado e doutorado se devem, em grande parte, pela convivência que tivemos.

À Professora Doutora Adriana Dreyzin de Klor, querida amiga, que me recebeu de braços abertos em Córdoba e que me fez o convite que mudou minha trajetória acadêmica e profissional: o de estagiar na Secretaria do Mercosul. Agradeço também pelas cartas de recomendação para os mestrados da UDELAR e do CEPPAC.

Não poderia jamais deixar de agradecer às queridas Professoras Doutoras Marisa Von Büllow e Jamile Mata Diz pelas cartas de recomendação que gentilmente me concederam para poder participar da seleção do mestrado e do doutorado do CEPPAC e por todo o apoio a mim prestado tanto em Montevideú, quanto em Buenos Aires e em Brasília.

Agradeço aos Professores Doutores Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Marcelo Dias Varela e Ricardo Alonso García pelas oportunidades que me foram apresentadas ao longo do curso de graduação e pela confiança depositada no meu trabalho desde o início da minha vida acadêmica.

À Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, em especial aos queridos amigos Antônio Costa e ao Humberto Licursi, que me apoiaram de uma forma que jamais me esquecerei durante o período em que vivi em Montevideú. Dizer obrigada jamais será suficiente para agradecer por tudo.

Aos meus professores do mestrado e do doutorado: Professores Doutores Cristhian Teófilo, Danilo Nolasco, Flávia Lessa, George Galindo, Moisés Balestro, Norma Breda e Simone Rodrigues.

Aos amigos que cultivei ao longo destes seis anos de CEPPAC: Annie Lamontagne, Li-Chang Shuen, Mariana Yokoya, Marlon Brizola, Maurício Ebling, Raquel Boing e Renata Furtado. E aos colegas e funcionários do CEPPAC, em especial à Jacinta Fontenele e ao Helciclever Barros, que sempre me receberam com um sorriso e um caloroso abraço!

Aos queridos amigos Alceu Cicco, André Cardoso, André Gontijo, Anna Valentina, Belda Bogado, Cássia Pires, Carolina Lannes, Célia Silva, Cláudio Passos, Daniel Carvalho, Daniela Coelho, Deniza Gurgel, Elisa Mendes, Eloá Neves, Enos de Sousa, Éria Fernandes, Guilherme De Rose, Isabel Tarrisse, Marcela Barreto, Marcelo Zero, Márcia Thurm, Maria Olímpia Mendonça, Marta Ferretti, Mónica Nieves, Patrícia Gonçalves, Rafael Cavalcanti, Regina Cruz, Renata Furtado, Robson Rael, Rodrigo Gebrim, Simone Alves, Susana Pazos, Thaís Nogueira e outros, que por um lapso de memória possam não estar nesta lista, mas que colaboraram de alguma forma nesta jornada. É uma honra poder contar com a amizade de pessoas tão inteligentes e determinadas. As lições que aprendi com todos e com cada um fazem parte da bagagem que carrego comigo.

Aos amigos do Grupo de Estudos do Mercosul, do Centro Universitário de Brasília, da Universidade de Brasília, da Universidad de la República Oriental del Uruguay, da Fundação Friedrich Ebert Stiftung, da Fundação Konrad Adenauer, do Instituto de Estudos Socioeconômicos, do Parlamento do Mercosul, da Secretaria do Mercosul, da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, da ONU Mulheres, do Ministério da Justiça, da Associação de Familiares de Servidores do Itamaraty e do Ministério das Relações Exteriores.

Ao Centro Universitário de Brasília pelo apoio institucional e financeiro para a publicação do livro Direito do Mercosul.

Ao Banco Santander, pela bolsa de estudos para realizar o curso sobre integração regional da Universidad Nacional de Cordoba em parceria com a Universidad Complutense de Madrid.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de mestrado, que me propiciou a possibilidade de me dedicar exclusivamente aos estudos.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelas duas bolsas de PIBIC (no UniCEUB) e pela bolsa de doutorado, o que permitiu a realização das pesquisas que levaram ao desenvolvimento desta tese.

Um agradecimento especial a Irany Paiva, Nívio Nascimento, Rafael Franzini e Rodrigo Vitória, Sandra Faria e Viviane Valadares, por todo apoio prestado em 2013.

Agradeço enormemente a todos que colaboraram direta ou indiretamente para a conclusão desta pesquisa, ainda que não estejam nominalmente citados aqui. Ninguém jamais alcançará o sucesso sozinho, mas sim com o apoio daqueles que o rodeiam.

E, finalmente, agradeço a Deus por me abençoar com uma família tão dedicada, com amigos tão leais e com a coragem e força de sempre seguir adiante apesar dos obstáculos ao longo do caminho.

"Enquanto eu tiver perguntas e não houver
resposta continuarei a escrever." Clarice
Lispector

RESUMO

Neste trabalho analisa-se a hipótese de existência de um modelo de integração regional propriamente sul-americano, que não se confunde com outros processos, em especial com o da União Europeia, geralmente utilizado como paradigma para os estudos da área. Por meio de uma análise histórico-institucional, serão examinados a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o objetivo de verificar padrões de organização institucional comuns entre eles.

No primeiro capítulo, os principais marcos históricos referentes à formação de coalizões regionais na América do Sul serão investigados. A pesquisa tem início no período colonial, passa pelos processos de independência das nações sul-americanas, sua formação territorial e conflitos, chegando até os dias atuais. São estudados os antecedentes basilares que deram início ao processo de integração regional no subcontinente, bem como a sua evolução.

No segundo capítulo, são comentadas as teorias das relações internacionais que, ao mesmo tempo, embasam e explicam os processos de integração, por meio da análise do estado anárquico da sociedade internacional e o seu desenvolvimento rumo a um modelo cooperativo. Considera-se a evolução das teorias de formação do Estado para sua transposição às teorias que abordam as comunidades de nações.

No terceiro capítulo, descrevem-se as três organizações internacionais mencionadas acima, com o detalhamento de suas estruturas e órgãos. No quarto e último capítulo, é promovida uma comparação dos processos de criação, dos antecedentes políticos-institucionais, das influências de teorias econômicas e de governos, para, finalmente, comparar os processos de tomada de decisão e de solução de controvérsia desses organismos. Como conclusão, verificamos a existência de um padrão institucional adotado pelos três referidos organismos.

Palavras chave: Instituições, América do Sul, ALADI, Mercosul, Unasul, Integração Regional, Relações Internacionais.

RESUMEN

En esta tesis analizamos la hipótesis de la existencia de un modelo propio de integración regional suramericano, que no se confunde con otros procesos, especialmente lo de la Unión Europea, normalmente utilizado como paradigma para los estudios del campo de relaciones internacionales. Utilizamos un abordaje histórico-institucional para examinar la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con el objetivo de verificar estándares de organización institucional común entre ellos.

En el primer capítulo, investigamos los principales marcos históricos de la formación de coaliciones regionales en América del Sur. La investigación tiene su inicio en el período colonial, pasa por los procesos de independencia de las naciones suramericanas, su formación territorial y conflictos, hasta nuestros días. Los antecedentes básicos del inicio del proceso de integración regional en el subcontinente y su evolución también son estudiados.

En el segundo capítulo, se comentan las teorías de las relaciones internacionales que, al mismo tiempo, son usadas como base y explican los procesos de integración, utilizando el análisis del estado anárquico de la sociedad internacional y su desarrollo rumbo a un modelo cooperativo. Se considera la evolución de las teorías de formación del Estado para su transposición a las teorías que abordan las comunidades de naciones.

En el tercer capítulo, se describen las tres organizaciones internacionales anteriormente mencionadas, con los detalles de sus estructuras y órganos. En el cuarto y último capítulo, hacemos una comparación de los procesos de creación, de los antecedentes políticos-institucionales, de las influencias de las teorías económicas y de gobiernos, para, finalmente, comparar los procesos de toma de decisiones y de solución de controversias de estos organismos. En conclusión, verificamos la existencia de un estándar institucional adoptado por los tres organismos referidos.

Palabras clave: Instituciones, América del Sur, ALADI, Mercosur, Unasur, Integración Regional, Relaciones Internacionales.

ABSTRACT

This dissertation aims at analyzing the hypothesis of the existence of a peculiar model of South American integration, which is unique in regard to others process of integration, specifically the one of the European Union, often used as a paradigm for studies in the realm of international relations. Using an historical-institutional analysis, we will examine the Latin American Integration Association (ALADI), the Southern Common Market (Mercosur) and the Union of South American Nations (Unasur), with the aim of verifying institutional organization patterns shared among them.

In the first chapter, we investigate the main historical milestones of the establishment of South American regional coalitions. The research goes back to the colonial period, investigates the processes of independence of the South American nations, their territorial story and conflicts, to our days. We study the cornerstone background that initiate the subcontinent's regional integration process, as well as its evolution.

In chapter two, we discuss international relations theory which, simultaneously, support and explain integration processes, analyzing anarchical state of the international society and its development towards a cooperative model. We study the evolution of state formation theories and their development into theories of communities of nations.

In the third chapter, we describe the three aforementioned international organizations, detailing their structures and organs. In the fourth and last chapter, we compare these organizations' creation processes, political-institutional background, economic and government theories influences, and, finally, decision-making processes and dispute settlement. In conclusion, we ascertain the existence of an institutional pattern adopted by the three organizations.

Keywords: Institutions, South America, ALADI, Mercosur, Unasur, Regional Integration, International Relations.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Alternativa Bolivariana para as Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio da América do Sul
ALPRO	Aliança para o Progresso
ARGM	Alto Representante-Geral do Mercosul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CALC	Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEEG	Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CDD	Conselho de Delegadas e Delegados
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED-CDS	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMPED	Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEU	Conselho Eleitoral da Unasul
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMRE	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
COSUCTI	Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes
CSC	Conselho Sul-Americano de Cultura
CSDS	Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social
CSE	Conselho Sul-Americano de Educação

CSEF	Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
CSPMD	Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas
CSS	Conselho Sul-Americano de Saúde
DOT	Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança cidadã, justiça e coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional
EUA	Estados Unidos da América
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organismo Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PDC	Partido Democrata Cristão
PDI	Países de Desenvolvimento Intermediário
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PMD	Países Mais Desenvolvidos
PMDER	Países de Menor Desenvolvimento Econômico Relativo
PLRA	Partido Liberal Radical Autêntico
PRF	Partido Revolucionário Febrerista
PSI	Processo de Substituição de Importações
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
SGT	Subgrupos de Trabalho

TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TM60	Tratado de Montevideu de 1960
TM80	Tratado de Montevideu de 1980
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UTF	Unidade Técnica FOCEM

Sumário

INTRODUÇÃO	19
1. PROCESSOS HISTÓRICOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL	28
1.2 Associação Latino-Americana de Integração	56
1.3 Mercado Comum do Sul	61
1.4 União de Nações Sul-Americanas	69
2. ANARQUIA, DELEGAÇÃO E ORGANISMOS INTERNACIONAIS	79
2.1. O estado anárquico da sociedade internacional	80
2.2 Soberania e Delegação	92
2.3. Regimes Internacionais e Instituições	100
3. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL	124
3.1 Modelos de integração regional	125
3.2 Associação Latino-Americana de Integração	133
3.3 Mercado Comum do Sul	139
3.4 União de Nações Sul-Americanas	150
4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALADI, MERCOSUL E UNASUL	158
4.1 Momentos históricos de criação	159
4.2 Influências teóricas	162
4.3 Influências políticas	164
4.4 Desenho institucional	166
4.5 Processo de tomada de decisão	179
4.6 Solução de Controvérsias	181
CONCLUSÕES	187
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193
NORMATIVAS DA ALADI	204
NORMATIVAS DO MERCOSUL	204
NORMATIVAS DA UNASUL	209
DEMAIS TRATADOS	211

INTRODUÇÃO

A presente tese foi desenvolvida com o objetivo de concluir uma pesquisa doutoral que visa suprir uma lacuna presente na literatura sobre organismos de integração regional na América do Sul: a análise do caráter de suas instituições e as motivações que levaram ao seu desenho. Na atualidade, existe uma vasta bibliografia sobre questões ligadas ao desenho institucional da União Europeia, ao seu déficit democrático e à supranacionalidade das suas instituições. No entanto, quando se trata dos organismos sul-americanos, as pesquisas, quando existentes, abordam a realidade do subcontinente sob uma ótica eurocêntrica.

A escolha dos organismos a serem pesquisados se deu não somente por um recorte geográfico – América do Sul –, mas também por critérios temporais. Optou-se por analisar organismos de integração criados em meados do século XX, nos anos 1990 e no início do século XXI, para que se possa fazer um recorte temporal mais amplo, de forma a verificar se houve alguma mudança de paradigma ao longo dos anos ou se há uma linearidade. Ademais, escolheu-se um organismo que abarca a totalidade dos países sul-americanos e dois organismos que abarcam alguns dos países da região, de forma a se perceber se os padrões encontrados são subcontinentais ou se pertencem a um segmento específico de países.

Nesse sentido, optou-se por se aprofundar no estudo do **Mercado Comum do Sul**, formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela como Estados Partes, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia como Estados Associados; da **Associação Latino Americana de Integração**, cujos membros são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela; e da **União de Nações Sul-Americanas**, da qual fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

No atual contexto mundial, as relações comerciais se apresentam de forma desafiante, em especial para países do Cone Sul, que há muito têm dirigido esforços para uma maior inserção internacional, a partir do

desenvolvimento econômico e do comércio intra e extracontinental. Devido a fatores ideológicos vigentes no século XX, de influência bolivariana e Cepalina, optou-se pela formação de blocos econômicos como forma de atingir esse objetivo. A multiplicidade de processos de integração presentes no subcontinente sul-americano é uma decorrência da tentativa dos países de saírem da condição periférica por meio de uma integração econômica.

Os ideais desenvolvimentistas, difundidos no subcontinente latino-americano pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe foram essenciais para o fenômeno da formação de blocos econômicos regionais a partir dos anos 1960, os quais tinham por objetivo fomentar o processo de substituição de importações, visando uma maior inserção da região latino-americana nas relações econômicas internacionais. Influenciados pela corrente Cepalina, criaram-se diversas organizações internacionais de integração regional. Embora apresentem diferenças entre si, essas instituições têm em comum o objetivo de reunir em torno de interesses econômicos diferentes países do subcontinente sul-americano.

O problema de pesquisa que se apresenta pode ser resumido nos seguintes questionamentos: (1) por que esses grupos de países escolheram modelos institucionais e organismos distintos para a conformação da integração regional no âmbito econômico e político? (2) Existe alguma similaridade entre esses modelos, a ponto de conformar um formato tipicamente sul-americano de integração? (3) O posicionamento ideológico dos governos (esquerda, centro ou direita) influenciaria no desenho institucional do organismo de integração?

A primeira hipótese é que o contexto internacional no qual os países viviam quando da assinatura dos seus tratados constitutivos – Tratado de Montevideu (1980), Tratado de Assunção (1991) e do Protocolo de Brasília (2008) – eram bastante distintos e que as teorias econômicas vigentes influenciaram diretamente na opção dos respectivos modelos institucionais.

A segunda hipótese é que o corte ideológico dos governos dos Estados Partes determinaria o formato de integração a ser adotado pelo organismo

internacional. Os que se posicionam mais à direita do espectro político teriam preferência por uma integração meramente econômica, por meio de zona de preferências tarifárias ou zona de livre comércio, ao passo que os que se posiciona mais à esquerda prefeririam uma integração econômico-social nos moldes de união aduaneira ou mercado comum.

Diante do exposto, enumeramos acima os seguintes objetivos gerais, a serem alcançados ao longo da pesquisa: (1) identificar se o contexto internacional (relações bilaterais e multilaterais) propiciou a adoção de um determinado desenho institucional; (2) identificar se o contexto político interno dos Estados (corte ideológico e situação econômica) determinou a adoção de certo desenho institucional; (3) verificar se as teorias econômicas vigentes na época influenciaram no formato do processo de integração; (4) pesquisar a relação de proximidade ideológica entre os governos dos Estados Partes (militares, de direita ou de esquerda) teve influência na formação dos organismos de integração; (5) analisar de forma sistemática os órgãos da ALADI, do Mercosul e da Unasul com o objetivo de buscar padrões que possam levar a conclusões sobre a existência de um modelo sul-americano de integração.

Destaca-se como técnica de pesquisa empregada, em maior número, a pesquisa documental, com vistas a traçar uma análise da arquitetura institucional dos organismos analisados. No que tange à pesquisa documental, foram levantados documentos dos organismos internacionais em questão que contenham regras sobre organização institucional e processo de tomada de decisões, para que seja possível verificar de que forma eles se organizam e como os Estados atuam no processo de *policy-making*.

Cabe destacar que a problematização em torno do tema é encontrada em poucos trabalhos acadêmicos e encontra-se ainda em forma incipiente. Portanto, buscamos fazer um contraponto entre as variáveis que esses trabalhos levantam como definidoras dos modelos de integração e aquelas que poderiam ser fatores do fenômeno nos blocos sul-americanos. Trabalhamos, nesse sentido, com uma análise comparativa entre a ALADI, o Mercosul e a Unasul. A comparação que se busca realizar tem como foco organismos com

desenhos institucionais que contêm alguns traços diferentes e outros semelhantes, porém com o mesmo objetivo: a integração regional.

Na tese, analisam-se os motivos pelos quais os Estados sul-americanos optam por determinados desenhos institucionais em organismos internacionais. Para tanto, foi necessário utilizar um arcabouço teórico que abordasse os três pontos indicados pelas hipóteses com as quais trabalhamos: a influência do contexto internacional na criação de organismos internacionais na América do Sul; a confluência ideológica dos dirigentes como fator determinante para o desenho institucional dos organismos internacionais; e o desenho institucional sendo definido com base em um modelo de maximização de ganhos.

A interdisciplinaridade é inerente à integração regional, que, devido à sua própria natureza, contém componentes políticos, jurídicos, econômicos e sociológicos em sua formação e desenvolvimento. Por conseguinte, uma pesquisa que objetive compreender a formação de blocos regionais necessita de um olhar que acolha diferentes disciplinas do conhecimento, e que possa, assim, conjugá-las na análise do referido fenômeno.

Keohane e Nye Jr (1997, p.4) reforçam a necessidade de um olhar interdisciplinar na análise das relações internacionais¹. Por concordar com essa visão, optamos por adotar marcos teóricos de diferentes disciplinas, para analisar questões distintas relativas às instituições de integração regional do Cone Sul. As hipóteses são fruto de uma assimilação e justaposição das proposições dos diferentes autores utilizados como referência.

Nesta tese, o objeto de pesquisa exige um enfoque interdisciplinar. Os processos de formação dos blocos no Cone Sul e os de formulação de políticas públicas regionais, não costumam ser objeto de investigação. As vertentes que

¹ “Contemporary world politics is not a seamless web; it is a tapestry of diverse relationships. In such a world, one model cannot explain all situations. The secret of understanding lies in knowing which approach or combination of approaches to use in analyzing a situation. There will never be substitute for careful analysis of actual situations.” KEOHANE; NYE JR, 1997, p.4.

tratam da integração no Cone Sul restringem-se à análise da dimensão instrumental das iniciativas de integração e as tratam como instrumentos que visam solucionar problemas concretos.

Para além de um trabalho interdisciplinar, esta tese utiliza-se de uma metodologia comparativa, com o objetivo de identificar similaridades e diferenças entre os referidos organismos, que possam apontar se há ou não um padrão de integração propriamente sul-americano. Sartori (1994, p. 02) justifica a necessidade de se adotar a comparação ao afirmar que as “análises comparativas são indispensáveis para as Ciências Sociais, uma vez que a função de controle somente pode ser exercida por meio do método comparativo”. Por seu turno, para Bendix (1963, p. 533), a comparação tem a capacidade de revelar conceitos e generalizações que se encontravam escondidos.

As instituições da ALADI, do Mercosul, e da UNASUL foram qualitativamente analisadas e comparadas. Seguimos o pensamento de Ragin (1989, p. 13-14), que aponta que significativa parcela dos comparativistas (especialmente aqueles que, como neste caso, optam por análises qualitativas) estão interessados em sequências históricas específicas, nos seus resultados e causas, dentro de determinado conjunto de casos semelhantes. Os resultados históricos advindos desse método exigem uma análise combinatória bastante complexa, da mesma forma que entendemos que essa complexidade é inerente ao fenômeno que buscamos compreender.

Nesse ponto, Przerworski (1970, p. 31) aponta que muitos estudos dessa natureza têm como ponto de partida as diferenças entre seus sistemas sociais e buscam examinar o impacto dessas diferenças em outros fenômenos observados dentro deles. Portanto, a formulação de uma teoria geral seria composta por proposições explicativas formuladas como variáveis observadas dentro desses sistemas ou no nível do sistema. Buscaremos, nesse sentido, analisar tanto temas de ordem regional, quanto de ordem interna dos Estados e interestatal (relações bilaterais e multilaterais entre os membros).

A análise histórica é um fator importante dentro deste desenho de pesquisa, haja vista os diferentes momentos de criação dos organismos em questão e também as diferentes interações entre os membros, definidas pelas suas relações históricas. A comparação histórica é um recurso do qual as Ciências Sociais se utilizam para verificar e analisar ao longo do tempo ou em determinado recorte temporal, características ou processos. Apesar de Mahoney (2003, p. 305-307) apontar certo ceticismo sobre a análise histórica comparativa, o autor afirma que proposições explicativas testáveis e testadas são alguns dos benefícios que podem advir dela. Nesse sentido, as análises realizadas a partir de certo número de casos poderiam resultar em avanços cognitivos válidos. Ademais, o autor (2003, p. 313) entende que a distinção entre a história analiticamente orientada (que enfoca a explicação de acontecimentos muito particulares) e uma ciência historicamente consciente (cujos interesses primários são as proposições utilizáveis em vários pontos históricos) é a capacidade de explicar importantes diferenças sociais.

O marco teórico desta pesquisa doutoral é o Neoinstitucionalismo. Ele não se apresenta de maneira uniforme, sendo uma corrente que se divide em três métodos de análise: o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Organizacional (CAMPBELL, 2004, p 02-03, 11), este último também chamado de Institucionalismo Sociológico (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).

O Institucionalismo Histórico se utiliza das relações entre os atores no tempo para chegar a uma análise de causalidade. Seus teóricos entendem que “a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos” (HALL; TAYLOR, 2003, p 195). Privilegia-se, nesse sentido, o estruturalismo. Às instituições cabe a tarefa de trazer maior previsibilidade quanto ao comportamento dos atores, na medida em que incidem sobre suas ações, uma vez que os indivíduos tendem a recorrer a modelos pré-estabelecidos para alcançar seus objetivos. Os indivíduos optam por seguir esses modelos, pois ganham mais ao aderir a eles do que ao não aderir (HALL; TAYLOR, 2003, p 197-198). Por seu turno, o Institucionalismo da Escolha

Racional vê as instituições como estruturas de um jogo e como forma de diminuição dos custos de transação (RIBEIRO, 2012, p. 95).

Bernal-Meza (2008) afirma que a regionalização tende a integrar em um mesmo espaço econômico países geograficamente próximos e economicamente complementares, gerando recursos e aumentando as dimensões do mercado. Esse processo estaria inevitavelmente vinculado às relações internacionais dos países que integram determinado bloco e como eles se inserirão na economia mundial a partir de seu surgimento. Para ele os países avaliam “a possibilidade de participar de um processo de integração regional porque preveem que com esse agrupamento podem obter maiores benefícios políticos e econômicos do que se continuassem isolados”² (BERNAL- MEZA, 2008, p. 154).

No primeiro capítulo, é realizado um exame histórico da América do Sul, desde a formação dos Estados Nacionais até os dias atuais, percorrendo os momentos de maior relevância para o estudo da integração regional no subcontinente. Seu objetivo é contextualizar no âmbito histórico a argumentação que será promovida nos capítulos seguintes. Entre os principais pontos abordados estão as Conferências Pan-Americanas, o estabelecimento da Organização dos Estados Americanos, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, a assinatura dos Tratados de Montevideu de 1960 e de 1980, a Operação Condor, e a criação do Mercosul e da Unasul. Perpassam-se também os períodos de conflito como a Guerra da Tríplice Aliança, Guerra do Pacífico e a Guerra do Chaco, mas apontam-se iniciativas de estabelecimento da paz como a adoção do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

No segundo capítulo, é formada a base teórica sobre a qual se assentarão os argumentos sobre o desenho institucional das três instâncias internacionais que são objeto desta tese. Apresenta-se a sociedade

² “Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados.”

internacional como um âmbito anárquico, onde há um perpétuo estado (ou iminência) de beligerância. Nesse contexto, a formação de coalizões entre os Estados resultam do seu interesse de sobrevivência e de afinidades identitárias. Essas, por seu turno, fazem com que os Estados cooperem em temas de interesse comum, de forma a alcançarem seus objetivos individuais. Como efeito dessa relação mais densa, os Estados tendem a optar pelo estabelecimento de instituições internacionais que geram um âmbito de negociações menos conflituoso e mais ordenado, diminuindo os custos de transação. Essas instituições, não são formadas por mero acaso, mas sim de forma racional, o propósito de obter resultados mais favoráveis para si. Tendo como escopo teórico autores realistas, construtivistas e institucionalistas, o capítulo é um ponto central do debate que se travará nos capítulos subsequentes.

O terceiro capítulo tem como intuito descrever as estruturas institucionais da ALADI, Mercosul e Unasul, abordando o processo de tomada de decisões, o sistema de solução de controvérsias, a constituição dos órgãos e suas competências. Ele é um vínculo entre o segundo e o quarto capítulo, na medida em que faz uma ligação entre a teoria desenvolvida naquele e a análise apresentada no quarto e último capítulo.

O quarto capítulo é conflui os debates dos capítulos anteriores na análise comparativa. As bases históricas da América do Sul, o arcabouço teórico sobre desenho institucional e a organização da integração da ALADI, Mercosul e Unasul são abordados de forma sistematizada em seis tópicos: momentos históricos de criação; influências teóricas; influências políticas; desenho institucional; processo de tomada de decisão; e solução de Controvérsias. É possível, dessa forma, perceber os padrões que existem nos três organismos e apresentar conclusões acerca dos processos de integração na América do Sul.

Como conclusão, apontam-se como marcos comuns aos três sistemas de integração, a intergovernamentalidade como paradigma; a adoção do consenso com a presença de todos os Estados Partes como quórum para tomada de decisões; a atuação direta dos Ministérios das Relações Exteriores

dos Estados Partes na definição da agenda e no *policy-making* dos organismos; a hegemonia dos órgãos executivos; a inexistência de órgãos judiciais *strictu sensu*; a negociação direta e a mediação por representantes dos Estados Partes como procedimento de solução de controvérsias; e a zona de livre comércio como nível de integração de fato.

1. PROCESSOS HISTÓRICOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

“Para entender a dinâmica das relações externas na região é vital estudar as variáveis das políticas externas de cada país para descobrir o que levou à adoção de certas decisões no âmbito internacional” (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 07)

As relações históricas entre os países sul-americanos são um componente central na formulação da política externa dos países da região, e, em especial, no direcionamento dos processos de integração que se desenvolveram ao longo dos séculos XX e XXI. Tendo como pressuposto a importância desse passado, realizaremos, neste capítulo, uma memória histórica dos principais acontecimentos da região, com foco nos movimentos de integração regional e nas bases teóricas e políticas que os sustentaram.

Ao longo da história da América do Sul, existiram períodos de convergência ideológica e política. Pode-se mencionar no século XIX o movimento pan-americanista, que se dividia em duas vertentes: o monroísmo e o bolivarianismo. Já no século XX, a Teoria da Dependência, patrocinada pela Cepal, uniu os países em torno de uma visão que opunha centro e periferia. A partir da segunda metade do século, influenciados pela polarização estadunidense com a antiga URSS e Cuba, governos militares ascenderam, por meio de golpes, na região, introduzindo governos de direita e um pensamento voltado ao protecionismo e ao desenvolvimento nacional. No final do século, com a redemocratização, o neoliberalismo foi um poderoso orientador das políticas econômicas e externas da região. No início do século XXI, os ideais socialistas cresceram de forma a colocar no poder, por meio do sufrágio, Chefes de Estado de orientação mais à esquerda no espectro ideológico.

Para além dos momentos de convergência ideológica, relembremos também os três grandes conflitos que ocorreram na região: a Guerra da Tríplice Aliança, a Guerra do Chaco e Guerra do Pacífico (Salitre). E o processo de estabelecimento de fronteiras na América do Sul. Esses eventos formaram as relações entre os países e ajudaram a configurar as identidades nacionais e regionais.

Por fim, também descreveremos neste capítulo os diversos processos de criação de foros de debate, foros de concertação política e de organismos regionais na América do Sul, demonstrando a variedade de instâncias criadas pelos países do subcontinente.

1.1 Breve histórico da integração Sul-Americana

Espanhóis e portugueses disputaram por meio de tratados de limites as terras do continente recém-descoberto no século XV. Podem-se mencionar aqui o Tratado de Tordesilhas (1494), o Tratado de Madrid (1750) e o Tratado de Santo Ildefonso (1777) como tentativas de conformação de uma linha divisória entre a América espanhola e a portuguesa. Não obstante os documentos formais, as batalhas pela posse das terras seguiram durante os séculos XVI ao século XX.

Durante a União Ibérica (1580-1640), que uniu as coroas de Portugal e da Espanha, os referidos tratados foram ignorados e os portugueses passaram a se estabelecer em uma maior parcela das terras (LINHARES, 1990, p. 67-68). Com o fim da dominação espanhola sobre o reino de Portugal e a ascensão de Dom João IV ao trono, aumentou o fluxo de expedições rumo ao oeste, que objetivavam desbravar e ocupar as terras para o domínio português (FAUSTO, 2009, p. 91-94).

Durante esse processo, foi fundada pelos portugueses, em 1680, a Colônia do Sacramento (atualmente território uruguaio), na margem em frente a Buenos Aires, com o intuito de interferir no comércio do Alto Peru, que transitava pelo rio rumo ao exterior (FAUSTO, 2009, p. 94). Sacramento foi alvo de grandes disputas armadas entre colonos portugueses e espanhóis, devido à sua localização estratégica para o comércio. Nesse sentido, em 1715 foi firmado o Segundo Tratado de Utrecht, que definia fronteiras da América portuguesa e espanhola, deixando Colônia do Sacramento sob o domínio português. Entretanto, somente vigorou até 1750, quando da conclusão do Tratado de Madrid, que trocou a Colônia do Sacramento por Sete Povos das Missões. Em 1776, a Espanha instalou o Vice-Reino do Prata, com capital em Buenos Aires. E, em 1808, houve a transmigração da Corte portuguesa para o Brasil, que passou à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves em 1815 (Cf. FAUSTO, 2009).

Ao longo dos séculos, os países do Cone Sul passaram por inúmeras controvérsias sobre a titularidade de terras ao sul do continente e até mesmo

por uma guerra. A porção andina também vivenciou um histórico de bastante animosidade. Basta lembrar que Simon Bolívar lutou nos movimentos de emancipação das colônias ibero-americanas, dentre elas a de Nova Granada (atuais Colômbia, Venezuela e Equador) que culminou na independência efêmera da Venezuela em 1811 e sua posterior emancipação (VIZENTINI, 2006, p.81), nesse sentido, Oliveira afirma que

os países andinos, à exceção do Chile, são caracterizados pela instabilidade política de longa data, representando por isso mesmo um foco de preocupação permanente para o Continente (sic) em termos de segurança e defesa. (...) As rugas do passado estão muito presentes e demoram a cicatrizar (OLIVEIRA, 2014. pg. 92).

No ano de 1815, Bolívar redigiu a Carta da Jamaica, marco inicial da tentativa de união da América Latina, que continha relatos do autor a respeito da conformação de um modelo de integração, mais especificamente nos moldes de uma Confederação de Estados, que teria como finalidade o estabelecimento de uma zona de livre comércio (LOCATELLI, 2003, p. 18). De acordo com Meirelles (2008, p. 162), seu objetivo era “a criação de três federações na América Latina: uma, reunindo o México e a América Central, a segunda, abrangendo o norte da América do Sul e a terceira, o sul do continente”.

Bolívar esteve presente – ao lado dos generais José Sucre e de San Martín – no processo histórico que constituiu a República da Grã-Colômbia, iniciativa confederativa que existiu entre 1819 e 1831, congregando, sob uma única estrutura de poder, o que atualmente corresponde a parcelas do território da Colômbia, Venezuela, Equador, Panamá e Peru. As independências dos países andinos se deram em um movimento encabeçado pelos mesmos “libertadores”, que – liderados por Bolívar e Martín – agiram cooperativamente para alcançar a almejada emancipação da coroa espanhola (VIZENTINI, 2006, p.82). Vale ressaltar, entretanto, que a divisão da Grã-Colômbia deu-se em um contexto de disputas internas, o que gerou a separação entre Colômbia (incluindo o Panamá), Equador e Venezuela (VIZENTINI, 2006, p.89).

Por sua vez, a Confederação Peru-Bolívia, que existiu entre 1837 e 1839, é um exemplo do passado comum destes dois países.

Expoentes latino-americanos como Andrés de Santa Cruz, Antonio Nariño, Bernardo O'Higgins, Francisco Caldas, Francisco Miranda, Francisco Morazán, Francisco Santander, José de San Martín, Manuel Belgrano e Miguel Hidalgo tiveram grande influência na formação de um imaginário e de uma identidade latino-americana (DEVÉS VALDÉS, 2003, p. 121).

Essa identidade teve como um dos principais marcos políticos o Congresso do Panamá, realizado em 22 de junho de 1826. Em seu âmbito, foi adotado o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua, que visava ajuda e proteção mútua tanto em tempos de paz quanto de guerra. Participaram do Congresso: a Grande Colômbia, o Peru, o México e América Central. As ausências da Argentina, Chile, Paraguai, Bolívia, Brasil e Uruguai tiveram razões diversas (MOREIRA, 2010, p.47-48).

Cabe destacar também a Guerra do Pacífico (ou do Salitre), entre 1879 e 1883, que uniu Bolívia e Peru contra o Chile. Nesse episódio, o último restou vencedor, ganhando a província peruana de Tarapacá e a província boliviana de Antofagasta (VIZENTINI, 2006, p.90), tirando o acesso ao mar da Bolívia.

No ano de 1825, a Província da Cisplatina se rebelou e proclamou a separação do Brasil e a incorporação às Províncias Unidas do Prata (atual Argentina). Eclodiu, assim, uma guerra entre Brasil e a província de Buenos Aires, que durou até 1827, com a derrota brasileira em Ituzaingó (FAUSTO, 2009). A paz somente foi alcançada com a mediação da Inglaterra, e com a assinatura do tratado que pôs fim ao conflito, garantindo o surgimento do Uruguai como país independente e a livre navegação do Prata e de seus afluentes. O tratado de fronteiras entre Brasil e Uruguai foi firmado somente em 1851 (FAUSTO, 2009).

A paz na região do Prata não durou muito, pois no mesmo ano de 1851, houve uma disputa entre o Império brasileiro – que detinha o apoio do Partido Colorado do Uruguai – e o Partido Blanco, do Uruguai, que era apoiado pela Província de Buenos Aires, governada por Juan Manuel de Rosas. Uma

coalizão antirrosista se formou entre o Brasil, a facção dos “colorados” (tradicionais aliados do Brasil no Uruguai) e as províncias argentinas de Corrientes e Entre-Ríos, rebeladas contra Rosas. Garantido o controle do Uruguai pelos “colorados”, as tropas rosistas foram derrotadas no território argentino de Monte Caseros, em fevereiro de 1852 (FAUSTO, 2009).

Em 1864, eclodiu mais um conflito na região: a Guerra do Paraguai, também denominada de Guerra da Tríplice Aliança. O combate reuniu de um lado o Brasil, os Colorados do Uruguai (sob o comando de Venâncio Flores) e o governo central Argentino e, do outro lado, o Paraguai e os Blancos do Uruguai (LINHARES, 1990, p. 278-264). Conforme Lapsky (2013, p. 357), as principais batalhas dessa guerra foram as de Riachuelo (11 de junho de 1865), Uruguiana (agosto-setembro de 1865), Curupaití (18 de setembro de 1866) e Tuiuti (24 de maio de 1866 e novembro de 1867). O autor destaca o tamanho do contingente designado pelos países para lutar na Guerra da Tríplice Aliança atestando que o Paraguai tinha uma tropa de 38.715 soldados e 35.100 homens que poderiam ser convocados, Uruguai possuía 1.500 soldados, Argentina 28 mil e o Brasil 6.834 soldados e 20 mil reservistas que, devido a disposições constitucionais não poderiam participar de conflitos externos. Para aumentar seu contingente, o Brasil criou os Voluntários da Pátria, chegando a alcançar a marca de 67 mil combatentes com essa iniciativa (LAPSKY, 2013, p. 355-356).

Em 1869, a Tríplice Aliança tomou a cidade de Assunção e pôs fim à guerra, dando início a um longo e conflituoso processo de negociação de tratados. À época, metade da população do Paraguai havia perecido devido às batalhas (FAUSTO, 2009, p. 276), o que causou problemas sociais e demográficos até hoje lembrados no país.

Do final do século XIX em diante, os conflitos na América do Sul permaneceriam concentrados, especialmente, na região do Chaco. Seu caráter bélico, entretanto, foi paulatinamente sendo substituído pelo caráter estratégico, econômico e político.

A Doutrina Monroe, de origem norte-americana, apregoava a ideia de uma “América para os americanos”, como forte oposição ao colonialismo europeu. Essa oposição foi de suma importância em vários âmbitos, mas, especialmente, para formar um imaginário propriamente continental. De acordo com Villafañe (2004, p.70), “a efetiva participação dos Estados Unidos nos esforços interamericanos deu-se apenas a partir da década de 1880, quando passaram a liderar essas iniciativas sob a bandeira do pan-americanismo”. Somente quando organizaram seu próprio congresso em 1889-1890, com o objetivo de viabilizar o programa capitalista no continente, os Estados Unidos participaram concretamente dos projetos de integração ou, ao menos, de atuação conjunta americana (CERVO; BUENO, 2008, p. 144).

Sobre os interesses estadunidenses com relação à América Latina, Bueno considera que

no período de 1800 a 1830, no qual aconteceu o Congresso do Panamá, uma das faces da política externa norte-americana foi o interesse pela América Latina. Depois disso, os Estados Unidos retraíram-se da área. Seus comerciantes e industriais, em vez de concorrerem com os ingleses, preferiram o crescente mercado interno, resguardado pelo protecionismo alfandegário. Os tratados bilaterais substituíram a política latino-americana de Jefferson (1801-1809) e de Monroe (1817-1825).

Foi só no último quartel do século XIX que os Estados Unidos voltaram a considerar a América Latina como um todo e que formularam uma política exterior pan-americana. Originalmente concebida como proteção e não ingerência, a Doutrina Monroe foi transformada em justificativa para sancionar intervenções em países latino-americanos abrangidos pela ampliação da área de segurança norte-americana, bem como para impedir que governos ou corporações estrangeiras adquirissem portos ou outros lugares que pudessem ameaçar as comunicações ou a segurança. Ao afirmar o afastamento da ingerência europeia no hemisfério e ao invocar a doutrina, o presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) considerou, unilateralmente, a América Latina como parte do sistema internacional de poder norte-americano.

A aplicação dos princípios formulados por Monroe em 1823 – que vedavam o continente à conquista europeia – impunha, na visão de Roosevelt, responsabilidades. Aos Estados Unidos cumpriam, assim, zelar pela ordem e pela paz no continente por meio de uma ação de polícia internacional. Na mensagem de 6 dezembro de 1904 ao Congresso do seu país, Roosevelt conciliou o Monroísmo com o intervencionismo, redefinindo a doutrina ao afirmar que “[...] o descalabro crônico ou uma

impotência que resulte em um afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, pode, na América, como alhures, exigir por fim a intervenção de alguma nação civilizada [...]”. O conceito de proteção do hemisfério contra agressões extracontinentais, o cerne da doutrina, foi, dessa forma, retrabalhado para justificar a política de coerção contra Estados latino-americanos. As Repúblicas da América Latina, conforme constatou o *Evening Post* de Nova York, deveriam reconhecer suas obrigações em troca da proteção (BUENO, 2012, p. 268).

Durante a gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores (1902-1912), o Brasil buscou se relacionar de forma pacífica com os países da região. Foi neste período que “o Brasil absorveu o pan-americanismo como concepção do mundo e doutrina diplomática” (COUTO, 2009, p. 20). No entanto, Couto (2009, p.22) aponta que “o Barão era cético quanto à possibilidade de formação de um bloco hispano-americano capaz de se opor aos EUA, descartando, assim, a vertente bolivariana do pan-americanismo”. Ele afirma que

o Barão não se contrapôs ao Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe. Aceitava um darwinismo realista, o que justificava um intervencionismo norte-americano e expressava as preocupações que nutria acerca de seus vizinhos instáveis. Do ponto de vista hispano-americano, no entanto, o movimento pan-americanista não atendia aos interesses dos países da América Meridional. Robledo aponta que o próprio termo “pan-americanismo” era relacionado com processos similares que ocorriam no continente europeu nos quais havia uma pretensão de afirmação da preponderância do país patrocinador, como nos casos do pan-germanismo (Alemanha) e do pan-eslavismo (Rússia). Essa percepção teria levado os países da região a propagarem o uso do termo “interamericano”, ao invés de pan-americano (COUTO, 2009, p. 24).

O Barão do Rio Branco fora notoriamente reconhecido como grande negociador das fronteiras brasileiras. Antes de assumir a Chancelaria, havia participado das negociações na Questão de Palmas (Santa Catarina) pelo território em disputa com a Argentina; na disputa com a França pelo Amapá e pela Guiana Francesa; e na Questão do Pirara, na disputa por Roraima e Guiana Inglesa, esta última concluída por Joaquim Nabuco. Como Chanceler, seu feito mais notável foi o Tratado de Petrópolis, negociado com a Bolívia, por meio do qual foi realizada a aquisição do atual Acre para o Brasil. Ajudou,

ainda, a definir pacificamente as fronteiras do Brasil com o Uruguai (Cf. CORRÊA, 2012).

No entanto, os conflitos por territórios na América do Sul não haviam terminado, conforme ressalta Trindade, os anos 1930 foram marcados pela instabilidade política, em especial devido a golpes de Estado no Peru (1930), no Uruguai (1930), em Cuba (1933) e em diversos países da América Central. A esse cenário agregam-se a crise financeira internacional, iniciada em 1929; as desavenças na região do Chaco e a Questão de Letícia (TRINDADE, 2015, p. 63).

A Guerra do Chaco ocorreu entre 1932 e 1935 e envolveu Bolívia e Paraguai, devido à busca por ampliação de territórios. Lapsky (2013, p. 364-) aponta as três principais ofensivas paraguaias: de setembro a novembro de 1932; de outubro de 1933 a maio 1934; e entre junho e julho de 1934. O autor também destaca a ofensiva Boliviana, liderada pelo general alemão Hans Kundt (janeiro-julho de 1933): a batalha de El Carmen (17 de novembro de 1934), a batalha de Ybybobo (20 de dezembro de 1934) e a defesa de Villa Montes (janeiro-fevereiro de 1935).

Foi somente em 1935, com a tomada de Villa Montes que a guerra teve fim, saindo o Paraguai como vencedor. Lapsky (2013, p. 365) relembra que, apesar de ter ganhado a guerra e obtido “posse de 90% do território do Chaco, o Paraguai sofreu com a instabilidade política, devido à recessão econômica desencadeada pelo alto investimento no conflito”. Investimento esse, com o qual o Paraguai não poderia ter arcado, devido a sua situação de país em desenvolvimento.

Passados doze anos da Guerra do Chaco, em 1947, foi firmado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), iniciativa que reuniu os países da região na busca pela paz e estabilidade. Em seu texto está expressamente previsto que “um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos”, estabelecendo a obrigatoriedade de apoio ao Estado atacado. Ademais, os Estados se comprometem a resolver controvérsias entre

os membros do TIAR de forma pacífica, pelos meios estabelecidos pelas Nações Unidas³.

A Criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, remonta a iniciativas do século XIX. Em 1889 realizou-se em Washington, D.C. (EUA), a Primeira Conferência Internacional Americana. Conforme ilustra Clodoaldo Bueno (2012, p. 265), todos os países do continente, à exceção do Canadá foram convidados pelos Estados Unidos para tomar assento na Conferência, por meio da qual o governo estadunidense “invocou o dormente ideal pan-americano”, com o objetivo de conseguir benefícios para o seu comércio nacional. O autor afirma que

a agenda do encontro servia à intenção norte-americana de ampliar o intercâmbio comercial com a América Latina, cujas medidas tendiam a promover (a) a prosperidade dos diversos Estados americanos, (b) a união pan-americana de comércio, (c) a comunicação dos portos, (d) a união aduaneira, (e) os pesos e medidas, (f) os direitos de invenção, (g) a moeda comum e (h) o arbitramento. (...) Embora com poucos resultados práticos, a conferência criou, em 14 de abril de 1890, uma associação permanente das Repúblicas do continente, denominada de União Internacional das Repúblicas Americanas. (...) O bureau teve suas funções ampliadas pelas conferências que se sucederam, de modo a transformar-se em um agente do comércio norte-americano. A União Pan-Americana suscitava receio nos hispano-americanos. Vivia-se o momento dos “panismos”, que acobertavam desejos de hegemonia de um Estado sobre outros, como o pangermanismo alemão e o pan-eslavismo russo. A pretendida união aduaneira e a projetada estrada de ferro pan-americana contribuíram para reforçar esse receio, pois ambos os projetos soavam como uma versão americana de empreendimentos típicos dos imperialismos do Velho Mundo. Para alguns, não

³ “Artigo 1º As Altas Partes Contratantes condenam formalmente a guerra e se obrigam, nas suas relações internacionais, a não recorrer à ameaça, nem ao uso da força, de qualquer forma incompatível com as disposições da Carta das Nações Unidas ou do presente Tratado.

Artigo 2º Como consequência do princípio formulado no Artigo anterior, as Altas Partes Contratantes comprometem-se a submeter toda controvérsia que entre elas surja, aos métodos de solução pacífica e a procurar resolvê-la entre si, mediante os processos vigentes no Sistema Interamericano, antes de a referir à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Artigo 3º As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imane de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.”

escapou a observação de que a União Pan-Americana figurava, na lista telefônica, entre as repartições do governo dos Estados Unidos, o que ensejou aos adversários do Pan-Americanismo denominá-la “Ministério das Colônias” (BUENO, 2012, p. 265-266).

A sucessão de organizações advindas da Primeira Conferência Internacional Americana teve início com a União Internacional das Repúblicas Americanas para a Pronta Coleta e Distribuição de Informações Comerciais, que depois veio a se tornar a União Pan-Americana, em 1910, e, finalmente, Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (BUENO, 2012, p. 265-266). A OEA foi formalmente criada em 1948, com a assinatura da sua Carta constituinte, na 9ª Conferência Internacional Americana, em Bogotá (Colômbia). Durante esse período, os países andinos também passavam por um processo de convergência, quando nesse mesmo ano, na Conferência Econômica Grã-Colombiana se comprometeram com a formação de uma união econômica e alfandegária (VIGEVANI, 2005. p. 41-42).

A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948, no âmbito da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de ser uma instância destinada a pensar alternativas para o desenvolvimento da região. Seus principais expoentes foram os economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado. A base teórica da Cepal é o desenvolvimentismo, também denominado de estruturalismo, que apresenta um conjunto de conceitos que busca a diminuição da dependência dos países latino-americanos a partir de medidas econômicas. Sua importância se deve à introdução de um novo paradigma de análise da realidade do subcontinente face ao discurso vigente à época. Nesse sentido, Granato afirma que

A proposta se fundamentava na chamada Escola Estruturalista, da qual o economista argentino Raúl Prebisch foi o principal expoente, e cujos pressupostos orientaram as principais políticas dos governos da América Latina. Prebisch e sua equipe, na qual se encontrava o economista brasileiro Celso Furtado, imprimiram uma visão heterodoxa e latino-americana à *mainstream* anglo-saxã, sobre o fenômeno de desenvolvimento econômico diferencial entre os países centrais e os da “periferia”. O ponto de partida de seus pensamentos consiste na premissa de que a dinâmica dos países em via de

desenvolvimento não pode ser analisada independentemente da sua posição dentro da economia mundial, e que os processos de desenvolvimento destes países são qualitativamente diferentes dos das nações mais avançadas. (GRANATO, 2015. pg. 37).

As ideias da Cepal se sustentam basicamente em quatro pilares: a dependência da periferia em relação ao centro; a deterioração dos termos de troca; a industrialização por substituição de importação; e a integração econômica regional, conforme explanam Marini e Millán,

a CEPAL se coaduna com a ideia da industrialização, na medida em que aparece como o caminho mais viável para alcançar o desenvolvimento. De fato, inicia-se a primeira ruptura teórica deste organismo com as teorias clássicas do comércio internacional, na medida em que a especialização das nações nos setores em que mantêm vantagens comparativas não gera desenvolvimento. Isso se deve, segundo a CEPAL, à presença de um fator que perverte o processo: a deterioração dos termos de troca. Essa formulação levará esse organismo a colocar em discussão diversos aspectos da ordem econômica que exigem os grandes centros industriais e a levantar em suas teses centrais: a economia mundial está organizada como um sistema centro-periferia, com o qual ressalta o papel diferenciado em matéria de divisão dos benefícios entre economias que se encontram inter-relacionadas⁴ (MARINI; MILLÁN, 1999, p.161).

A dependência da periferia seria em relação aos capitais, à tecnologia e ao conhecimento produzido no centro. Sem investimentos maciços, as economias periféricas poderiam se ver constrangidas a permanecerem em um estágio inicial de desenvolvimento, especializadas na simples produção e exportação de bens primários, se não adotassem políticas de superação desse quadro. A grande questão que se colocava, então, era de onde retirar os

⁴ “La CEPAL se casa con la idea de la industrialización, en tanto aparece como el camino más viable para alcanzar el desarrollo. De paso, se da inicio a la primera ruptura teórica de este organismo con las teorías clásicas del comercio internacional, en tanto la especialización de las naciones en los rubros en que mantienen ventajas comparativas no genera desarrollo. Esto se debe, al decir de la CEPAL, a la presencia de un factor que pervierte el proceso: el deterioro en los términos de intercambio. Esta formulación llevará a este organismo a poner en discusión diversos aspectos del orden económico que reclaman los grandes centros industriales y a levantar una de sus tesis centrales: la economía mundial está organizada como un sistema centro-periferia, con lo cual pone de manifiesto el papel diferenciado en materia del reparto de beneficios entre economías que se encuentran interrelacionadas”.

capitais necessários para o desenvolvimento, se o centro controlava sua distribuição e dificultava o acesso dos países periféricos aos instrumentos que viabilizariam essa transformação.

De acordo com a teoria da deterioração dos termos de troca, existiria uma tendência de que o preço das commodities diminuísse em relação ao preço das manufaturas. Essa teoria baseia-se em evidências empíricas válidas para a época; na elasticidade-renda das manufaturas em relação à elasticidade-renda das commodities; e na estrutura de mercado de bens e fatores de produção dos anos 1940 e 1950. A deterioração dos termos de troca poderia ser superada pelo processo de substituição de importações, ou seja, pela passagem da condição de país importador para a condição de produtor de manufaturas. O uso de políticas comerciais para a proteção e o incentivo às indústrias nascentes era uma das recomendações aos países que desejavam passar por esse processo. A viabilização da industrialização dos países periféricos, a partir da substituição de importações, viria a responder a três principais problemas: absorção da mão de obra crescente; aumento da taxa de crescimento por meio da difusão tecnológica e consequente elevação da produtividade; e término do processo de deterioração dos termos de troca (BRAGA, 2002).

Uma das condições necessárias ao sucesso do processo de substituição de importações seria o tamanho do mercado interno. Um grande mercado permitiria um maior aproveitamento das economias de escala. Nesse sentido, a formação de um mercado comum aumentaria a possibilidade de sucesso de uma política de substituição de importações na medida em que a soma dos mercados internos de cada país resultaria em um mercado regional, capaz de absorver uma demanda maior. Como explica Braga (2002), a Cepal percebia a integração econômica regional como peça importante na dinâmica da América Latina, capaz de dotar o processo de substituição de importações de uma maior racionalidade econômica (FURTADO, 2000, p. 327).

A formação de blocos econômicos levaria, portanto, a uma industrialização mais eficiente na medida em que fosse possível aproveitar economias de escala que viabilizassem a ampliação do mercado e o

aparecimento de vantagens da especialização, uma ideia não muito distante do conceito de vantagens comparativas decorrente do Modelo Ricardiano ou mesmo do Modelo de Heckscher-Ohlin (BRAGA, 2002). Essa ideia de integração regional contradiria, inclusive, as críticas sofridas pela CEPAL de que seu modelo de PSI conspiraria contra o livre comércio.

A formação de um mercado comum seria benéfica às pequenas economias de países que desejassem industrializar-se, já que segundo Furtado (2000), a integração permitiria o começo da industrialização, devido à aglomeração. Essa aglomeração poderia gerar uma especialização dentro do bloco. Nessa especialização, as regiões com maior vantagem comparativa produziriam determinado produto, que seria aproveitado nas demais regiões. Uma das facilidades do mercado comum reside na livre circulação de bens e fatores de produção, o que facilita o trânsito desses bens entre as diferentes regiões. As medidas macroeconômicas tendentes ao desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações e modelos de integração regional adotados pelos países latino-americanos tiveram forte influência das teorias da Cepal.

Na década de 1950, governos reformistas, como o de Arturo Frondizi (1958-1962) na Argentina; Juscelino Kubitschek (1956-1961) no Brasil; e Rômulo Betancourt (1945-1948 e 1959-1964) na Venezuela, ascenderam. Nessa década, as esquerdas assumiram um papel de confrontação com as direitas, que tinham o apoio estadunidense na busca pela redução da influência comunista e socialista na América Latina. Segundo Angel,

em muitos países, o Partido Comunista foi declarado ilegal. A revolução boliviana de 1952 demonstrou que os movimentos nacionalistas multiclassistas tinham muito mais capacidade de mobilização política do que os partidos da esquerda ortodoxa, quer se inspirassem em Stalin quer em Trótski. (...) A Guerra Fria deu origem a uma forte pressão dos Estados Unidos na América Latina em geral e, principalmente, na América Central e no Caribe, com a finalidade de frear os movimentos reformistas de qualquer tipo que pudessem identificar-se com a esquerda (ANGEL, 2009, p. 506).

Essa dicotomia teve seu auge na revolução Cubana de 1959, que fora apoiada pela União Soviética. Esse evento marcou uma mudança no

comportamento dos Estados Unidos, que passou a reagir com mais veemência. Essa reação se consubstanciou em um apoio sistemático ao desenvolvimento latino-americano, como forma de combate ao comunismo e ao socialismo. Assim, apesar dos esforços de Eisenhower na região, foi durante o governo de “John F. Kennedy (1961-1963) que efetivamente se produziu uma política latino-americana distinta e mais instrutiva” (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p.234). Não obstante ao projeto norte-americano, as iniciativas de integração regional tiveram espaço nesse palco, conforme Vigevani destaca,

mais acentuadamente no ano de 1948, o governo Perón apontava para um projeto de união alfandegária, o qual chegou a ganhar o nome de Bloco Austral, que além de abranger Argentina e Brasil incluiria Chile, Bolívia e Peru, ideia que foi amplamente rejeitada no Brasil nesses anos, particularmente pelo ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes. A proposta voltou com força a partir de 1951, com os novos governos de Vargas no Brasil e, depois, de Carlos Ibañez del Campo, no Chile. O momento culminante desta discussão se deu em fevereiro de 1953, quando Perón e Ibañez, também de pensamento nacionalista, assinaram a Ata de Santiago (VIGEVANI, 2005, p.43).

Juscelino Kubitschek, em 1958, lançou a Operação Pan-Americana (OPA), que consistia em uma “proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico” (CERVO; BUENO, 2008, p. 290). Pecequillo e Carmo apontam que seu propósito era promover um incremento das relações entre “Brasil-Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento e estabilidade” e que “em cartas ao Presidente norte-americano Eisenhower, JK alerta para os riscos que a pobreza e a desigualdade traziam à América Latina, comparando-a à Europa Ocidental do Pós-Guerra (PECEQUILLO; CARMO, 2015, p. 11). Tinha-se receio de que a América Latina pudesse se tornar o novo palco da ampliação da influência soviética, diante das dificuldades econômicas que os países da região vivenciavam.

Cervo aponta que a base jurídica da OPA se fundamentava em três documentos, todos de iniciativa brasileira e destinados aos demais países do continente, e que promovia “as ideias de solidariedade aos Estados Unidos, condicionada à cooperação para o desenvolvimento econômico e de repulsa à

intervenção no contexto da Guerra Fria, como remédio aos males do subdesenvolvimento” (CERVO, 2013, p. 75). Devido a esse posicionamento de demanda diante dos Estados Unidos e pela busca de financiamento do projeto de desenvolvimento nacional, a política externa do período ficou conhecida como Política Externa Independente.

Nesse contexto de procura por alternativas para promoção do desenvolvimento, em 1957, no âmbito da Cepal, foi criado o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (MOREIRA, 2010, p. 315). No ano seguinte, realizou-se a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, Almeida relembra que ela foi realizada em um momento no qual os países do Cone Sul constataram que ainda que estivessem sendo formulados estudos para a construção de um Mercado Comum Latino-americano “seria conveniente que os governos dos quatro países adotassem, simultaneamente e no mais breve prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco” (ALMEIDA, 1993, p. 50).

No ano de 1962, foi criado o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), também no âmbito da Cepal. Foi em seu âmbito que circulou, desde 1966, como material interno o trabalho “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, de Fernando Henrique Cardoso de Enzo Faletto, antes de ser publicado em 1969 (MARINI; MILLÁN, 1999). Para Couto, a relação entre a CEPAL e a região são profundas, uma vez que

as reflexões Cepalinas serviram para cunhar uma identidade própria à América Latina, baseada numa nova interpretação da economia mundial. De acordo com as teses defendidas por Raúl Prebisch, a depreciação dos termos de troca entre os países subdesenvolvidos e periféricos com o centro desenvolvido impunha grandes obstáculos ao desenvolvimento dos primeiros. Isso justificava a adoção de medidas protecionistas e consubstanciava as demandas dos países latino-americanos por ajuda internacional dos países centrais. Esse tipo de recomendação invariavelmente colocava os EUA e a América Latina em posições opostas nas negociações internacionais, o que acabava reforçando o entendimento de uma identidade latino-americana. (COUTO, 2009, p. 27).

Os anos 1960 foram marcados pelo desenvolvimentismo e pelos projetos de ascensão econômica dos países sul-americanos, com enfoque na industrialização. Nesse sentido, Devés Valdés afirma que a partir da segunda metade dessa década,

se produz uma quebra no pensamento latino-americano. Ali aparece uma nova (e breve) inflexão identitária que vem interromper um longo período modernizador que abarca boa parte da segunda metade do século entre 1945 e 1990, com este breve período de 1965-1975. Nesse momento, desde o seio das posições modernizadoras, mas em ruptura, em dialética, em luta com estas, aparece uma sensibilidade que cristaliza o dependentismo, o liberacionismo, o guevarismo, que faz amadurecer, um pouco a força, a doutrina autóctone da segurança nacional⁵ (DEVÉS VALDÉS, 2003, p. 120).

Para o autor, o fator que legitima os projetos de integração nessa década é o desenvolvimento. Para ele, é a ideia de desenvolvimento é a base sobre a qual se assentam “integração, consciência e identidade compartilhada” (DEVÉS VALDÉS, 2003, p. 126). Nesse espírito, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) iniciou suas atividades em outubro de 1960, promovendo o financiamento de projetos no continente por meio de empréstimos, subsídios e cooperação técnica. No ano seguinte, os Estados Unidos apresentaram a proposta da Aliança para o Progresso (ALPRO) na Conferência Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, que ocorreu em Punta del Este. Segundo Moreira, *et alii* (2010, p.235-236), ela era composta por dois programas, um de “desenvolvimento econômico e social patrocinado de forma multilateral” e o outro “de contrainsurgência, mediante o qual o governo estadunidense ajudaria a América Latina a combater os movimentos guerrilheiros de esquerda”. Os autores afirmam que com a ALPRO,

⁵ “Durante los años 60, y específicamente en su segundo lustro, se produce un quiebre en el pensamiento latinoamericano. Allí hace irrupción una nueva (y breve) inflexión identitaria que viene a interrumpir un largo período modernizador que abarca buena parte de la segunda mitad del siglo entre 1945 y 1990, con este breve período de 1965-1975. En ese momento, desde el seno de las posiciones modernizadoras pero en ruptura, en dialéctica, en lucha con éstas, aparece una sensibilidad que cristaliza el dependentismo, el liberacionismo, el guevarismo, que hace madurar, un poco a la fuerza, la criolla doctrina de la seguridad nacional. También entonces aparecen los gérmenes de un protoecologismo.”

a ajuda militar dos Estados Unidos passaria da defesa do hemisfério para abordagens nacionais vinculadas à segurança interna, com a elaboração das doutrinas de Segurança Nacional. Estas instituições de assistência econômica e militar constituíram a maior herança da administração Kennedy para a América Latina. (...) Ao longo da década dos anos de 1960, o programa da Aliança para o Progresso permitiu a aplicação de injeções anuais de capitais para o desenvolvimento latino-americano. A industrialização de algumas áreas foi possível graças à proteção alfandegária no marco da política Cepalina que aconselhava a integração dos mercados latino-americanos. O primeiro ensaio de integração deu-se na América Central, a partir de um convite da Cepal de 1951 para a formação de um Comitê de Cooperação Econômica (CEE). Os países centro-americanos assinaram a Carta de São Salvador, criando a Organização dos Estados Centro-Americanos (Odeca). Estes acordos foram o precedente para a integração econômica da região nos anos de 1960, ao se constituir, a partir de 1958, o Mercado Comum Centro-Americano (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p.256).

O fim do projeto da ALPRO se deu por diversos motivos, dentre eles, a dificuldade de coordenação com outros organismos já existentes, uma vez que não buscava diálogo com projetos latino-americanos, como a ALALC, “além disso, a ALPRO sofreu um esvaziamento natural devido às pressões da agenda norte-americana na Eurásia e crises internas à hegemonia, relacionadas nos anos 1960 ao movimento dos direitos civis” (PECEQUILO; CARMO, 2015. pg. 13).

Argentina e Brasil assinaram, em 1961, o Tratado de Uruguiana, inaugurando uma nova fase das relações bilaterais. Conforme Candeas (2010, p. 132), “em pouco mais de um século, o projeto de cooperação Argentina-Brasil vai do campo estratégico ao político e daí ao econômico-comercial e de infraestrutura, entrando no patamar superior da integração”. Nos trinta anos que se seguiriam, essa relação bilateral se aprofundaria, de forma a gerar o Mercosul.

Outra iniciativa de integração da década de 60 ocorreu em 26 de maio de 1969, com a assinatura do Acordo de Cartagena, que criou o Pacto Andino, por Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile. No entanto, essa formação durou apenas sete anos, pois em 1976, o Chile denunciou o Acordo, saindo do Pacto.

Os anos 1970 foram marcados por uma série de golpes de Estado nos países Latino-Americanos e por uma consequente mudança na condução dos processos de coordenação política na região. A integração passou a ser vista como uma forma de desenvolvimento nacional e apoio em uma luta contra o comunismo e o socialismo, como é o caso da Operação Condor. Nesse sentido, relembram Pecequillo e Carmo que

quando se observa a primeira década do Regime Militar, (...) as iniciativas para a América Latina apresentavam um padrão relevante, mas detendo um direcionamento complexo: apesar da convergência entre os regimes militares para o combate ao comunismo (associado à mencionada aproximação com os Estados Unidos neste tema, vide a Operação Condor), a atuação brasileira na América Latina surgia como uma parte da agenda global e não como “primeira prioridade”. Até 1974, prevalecia uma perspectiva instrumental da América Latina para o Brasil, como parte de seu programa de desenvolvimento para projeção em escala mundial, e não uma parceria estratégica. Realidade similar era compartilhada nas outras nações latino-americanas (...) (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 19).

No ano de 1975, foi criado o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), como um sistema de consulta e coordenação para adoção, em fóruns internacionais, de posições comuns em matéria econômica, além de fomentar a cooperação e integração entre a América Latina e o Caribe. Três anos depois, em 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica, com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado da região e reforçar a soberania e a defesa dos países sobre essa porção territorial. Posteriormente, em 1998, tornou-se a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) e sua secretaria foi estabelecida em 2002, em Brasília. De acordo com Calderón (2008. p. 46), “a posição adotada desde a OTCA é que esta Organização deve constituir um espaço político de diálogo regional para buscar consenso e convergências em temas de importância para o futuro da Amazônia”. Cabe ressaltar, em relação à política externa brasileira, que “as iniciativas lançadas por Geisel na América do Sul, assim como uma maior participação em questões gerais da América Latina, continuaram na presidência do General Figueiredo” (PECEQUILO; CARMO, 2015. pg. 24).

Na década de 1980, a crise da dívida dos países latino-americanos trouxe alta inflação, diminuição dos investimentos externos, diminuição no investimento, o que levou a uma estagnação econômica (VIGEVANI *et alii*, 2008). Para Braga (2002, p. 2010), “o quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos a partir dos anos 70, condições estas agravadas nos anos 80”, foi o principal problema do processo de integração latino-americano de então. Diante dessa situação, políticas econômicas liberais foram adotadas pelos países do Cone Sul. Elas propunham a diminuição do papel do Estado na economia, permitindo que as forças econômicas atuassem livremente em busca de uma alocação eficaz dos fatores. Assim, reformas que visassem à desregulamentação da economia, à privatização das empresas estatais e à abertura comercial e financeira, associadas à democracia como sua garantia, permitiriam o crescimento econômico e o desenvolvimento dos Estados.

Saraiva (2007, p. 43) afirma que na década de 1990 “o paradigma liberal passou a ser tanto o marco de referência da economia internacional quanto o orientador da execução de políticas de ajustes no interior dos Estados”. Moreira *et alii* (2010, p. 301) complementam afirmando que tais políticas neoliberais foram prescritas pelo “Consenso de Washington (1989) que pregava as privatizações, a diminuição da intervenção do Estado na economia, a abertura econômica e desregulamentação dos mercados de trabalho”. Segundo os autores,

o programa neoliberal tem três pilares básicos. Em primeiro lugar, uma reversão das nacionalizações efetuadas após a Segunda Guerra Mundial. O segundo pilar é a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, geralmente baseada no discurso da eficiência do mercado. Já o terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões universais de proteção social estabelecidos no pós-guerra, no que se define como estado de bem-estar social. Diferentes articulações e combinações destes três pilares são possíveis, mas com um sentido geral de reconfiguração institucional do capitalismo contemporâneo. Assim, os três pilares básicos do neoliberalismo são a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização, os quais, no contexto da América Latina, também estão relacionados à abertura econômica e à crítica ao paradigma desenvolvimentista (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 302-303)

Na busca por uma superação da crise vivenciada nos anos 1980, foi conformado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, o Grupo de Contadora, que contou com Argentina, Brasil, Uruguai e Peru no Grupo de Apoio (cf. PECEQUILO; CARMO, 2015, pg. 25). Sobre tentativas de coordenação nesse período, Moreira *et alii* apontam quatro momentos importantes que ocorreram em 1984: a Declaração de Quito, a criação do Grupo dos Sete (G-7), adoção do Consenso de Cartagena e a formação do Grupo dos Oito. Eles afirmam que

os países latino-americanos e caribenhos reuniram-se e assinaram a Declaração de Quito, proclamando a necessidade de coordenar esforços e políticas nacionais frente à crise econômica. No mesmo ano, Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru e Venezuela se dirigiram ao Grupo dos Sete (...) o Consenso de Cartagena, que reuniu chanceleres e ministros de economia, apresentando-se propostas para aliviar os custos da dívida latino-americana e a necessidade de uma solução política à questão. Na segunda metade da década formou-se o chamado Grupo dos Oito (México, Panamá, Colômbia, Venezuela, Peru, Argentina, Uruguai e Brasil), numa nova tentativa de coordenar uma ação solidária. Todas estas iniciativas não levaram a uma solução imediata da crise, apesar das declarações de boas intenções de credores e devedores (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 276).

Nos anos 1980, a Cepal ampliou suas competências para o Caribe e passou a chamar-se Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Nessa mesma década, com a adoção de políticas neoliberais por seus membros, que aos poucos abandonavam políticas mais protecionistas baseadas no desenvolvimentismo, as teorias Cepalinas necessitavam de atualização.

Motivada pela experiência bem sucedida do processo de integração europeia e pelo malogro dos processos latino-americanos, a Cepal passou a investigar os problemas do regionalismo no subcontinente americano. Em 1994, a Cepal lança um documento que contém o resultado de suas pesquisas e que propõe o que ela denomina de regionalismo aberto, que, para Saraiva (2010, p. 151), consiste em uma conjunção entre uma abertura das economias baseada em preceitos liberais e a construção de economias fortalecidas para

promover a inserção individual dos países no mercado global, associado à defesa dos regimes democráticos. É nesse contexto que Argentina e Brasil firmaram uma série de acordos bilaterais formaram a base para a criação do Mercosul.

Conforme mencionado, a efetiva aproximação entre os dois países teve início nos anos 1960, durante os governos militares. Podemos citar o Acordo do Trigo, de 1964, a criação de uma Comissão Especial, em 23 de abril de 1965, bem como uma proposta de união aduaneira formulada por Roberto Campos (CERVO; BUENO, 2008, p. 376) como os primeiros passos que levariam à criação do Mercosul. Ademais, a assinatura do Acordo Tripartite, em 1979, por Paraguai, Argentina e Brasil viabilizou a construção da Usina Binacional de Itaipu e se tornou um dos mais importantes marcos da aproximação desses países, em especial para a cooperação entre os dois últimos. Vigevani *et alii* Assinalam que

um fator relevante para acentuar a disposição à cooperação no Cone Sul é a passagem de uma situação de competição não cooperativa, cujas origens podem ser encontradas no século XIX, mas que permaneceram ao longo da maior parte do século XX, para uma situação em que parte das elites dirigentes dos dois países passou a perceber as vantagens que poderiam advir de políticas de integração regional (VIGEVANI; MARIANO. OLIVEIRA, 2001, p.187).

Moreira *et alii* complementam afirmando que

na Argentina, após a derrota na Guerra das Malvinas (1982), foi acelerado o processo de redemocratização. Com o Governo Raúl Alfonsín (1983-1989), foi dado empenho em construir uma política externa que a retirasse do isolamento e servisse de apoio à superação das enormes dificuldades em que o país se encontrava (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 295).

Em novembro de 1985, com seus processos de redemocratização já encaminhados, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Iguaçu, documento pelo qual demonstraram interesse em avançar rumo a uma integração latino-americana e em acelerar a integração bilateral (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 43). Em cumprimento aos objetivos presentes na Ata de Iguaçu, foi assinada, no ano seguinte, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Sua

consequência jurídica mais importante foi a criação de uma base legal para a assinatura, de diversos acordos de integração, dentre eles a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, de 1985; o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de 1986; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988 (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 11)..

Partindo de um paradigma ainda desenvolvimentista (RIBEIRO; PINCHEMEL, 2011), a Ata de Iguazu previa o processo de integração econômica por meio dos Protocolos de cooperação, buscando a complementaridade das economias do bloco, mais especificamente da Argentina e do Brasil. O processo de integração serviria para fortalecer as economias nacionais e permitir seu desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação entre os países. Sua concepção era, portanto, baseada inicialmente ainda em um modelo de substituição de importações.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento previa o estabelecimento de um mercado comum no prazo de dez anos. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, esse prazo foi reduzido, sendo que o mercado comum deveria ser implementado até 31 dezembro de 1994. Cabe mencionar que a Ata de Buenos Aires foi registrada no âmbito da ALADI sob a forma do Acordo de Complementação Econômica nº 14, estando aberta para adesão dos demais membros da Associação (Cf. DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 48).

Com vistas a promover o desenvolvimento interno por meio das relações econômicas com os países fronteiriços, o Brasil se engajou no processo de formação e consolidação de um espaço de integração no Cone Sul. A abertura do mercado nacional da Argentina teve como fulcro uma mudança no pensamento econômico da época. A respeito, Vigevani (2008, p. 7) afirma que três fatores cooperaram para que o país revisse seu modelo de desenvolvimento econômico: “o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica”.

Essas frutíferas relações estratégicas, deram origem a um crescente interesse em ampliar a integração bilateral nos campos político e econômico. Nesse sentido, asseveram Cervo e Bueno (2008, p. 483) que os “acordos Sarney-Alfonsín correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração” e abriram espaço, posteriormente, para um regionalismo aberto. No mesmo sentido, Vigevani (2008, p. 8) afirma que esse período inicial “correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional”.

Esse projeto se tornou interessante aos olhos dos países vizinhos, que acompanhavam com interesse o incremento do diálogo Argentina-Brasil. Segundo Silva (1999, p. 19), o Paraguai e o Uruguai viam a união com esses países como uma “necessidade imperiosa de fortalecer os seus respectivos regimes democráticos e desenvolver suas economias estancadas, buscando modernizar suas estruturas produtivas”. A política interna dos países e o alinhamento entre seus presidentes foi um fator agregador no processo de aproximação multilateral na região. Monteiro *et alii* ressaltam que

em 1990, assumia a presidência do Uruguai o Blanco Luis Alberto Lacalle (1990-1995), que implementaria uma política neoliberal. (...) No Paraguai, em fevereiro de 1989, o General Andrés Rodríguez deu um golpe de Estado, finalizando 34 anos da presidência de Stroessner. Rodríguez assumiu como presidente provisório, terminou com a censura e legalizou os partidos políticos, com exceção do comunista. O Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), o Revolucionário Febrerista (PRF) e o Democrata Cristão (PDC) entre outros menores rapidamente se reconstruíram. Poucos meses depois, o General Rodríguez foi eleito com 74,25% dos votos. (...) Nas relações exteriores, o processo de redemocratização abriu novas perspectivas ao Paraguai. A própria viabilidade da transição para a democracia esteve ligada ao apoio político prestado pelos Estados Unidos, Brasil e Argentina. Este foi o primeiro país a reconhecer a redemocratização, numa tentativa de superar as tensas relações dos seis últimos anos do Governo Stroessner com o Governo de Raúl Alfonsín (...) (MOREIRA; QUINTERO; SILVA; 2010, p. 296-297).

Em 1991, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai assinaram o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Não obstante esse sucesso no campo das relações exteriores, mudanças na política interna brasileira afetaram a condução dos negócios internacionais. De acordo com Moreira *et alii* “a crise e

o desmoronamento do Governo Collor, em 1992, comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras”. Para os autores, nesse período há uma escalada neodesenvolvimentista, em contraposição às medidas neoliberais que estavam sendo adotadas (MOREIRA; QUINTERO; SILVA; 2010, p. 311).

Com a saída de Collor da Presidência, assumiu seu vice-presidente Itamar Franco que, em 1993, propôs na VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio (1993), realizada em Santiago, a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Sobre o tema, Vigevani e Júnior consideram que

as primeiras iniciativas brasileiras contemporâneas que remontam ao tema deram-se no governo Itamar Franco. A primeira manifestação foi o anúncio da ideia de Associação de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio. Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília, em 2000, e em Guayaquil, em 2002. Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, quando foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos 12 países assinaram um tratado para a criação da Unasul, que com este tratado, passa a ser um organismo internacional. (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014, p 533)

A quase homônima Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi iniciativa do presidente Bill Clinton, durante a Primeira Cúpula das Américas, em Miami, no dia 9 de dezembro de 1994, os motivos que levaram à sua criação, contudo, são completamente diversos aos da ALCSA. A ALCA reuniria os países do continente (com exceção de Cuba) em uma proposta de integração econômica. Nas reuniões presidenciais de negociação da ALCA, o Brasil defendia sua preferência para negociação do acordo em bloco (no caso, o Mercosul), ao invés de isoladamente, mantendo assim, “o conceito de *building blocks*” (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 327). Outra questão que gerou descontentamento foi a proposta de exclusão (por Charlene Barshfsky, da Delegação dos EUA) da cláusula de *single undertaking*, que

havia sido negociada em Santiago, em 1998. Charlene entendia que devido a esse princípio, haveria incompatibilidade entre os demais blocos regionais existentes e a ALCA. Havendo impasse, adotou-se um texto que permitia a coexistência, contanto que seus objetivos fossem mais amplos do que os da ALCA (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 328-329).

O Pacto Andino transformou-se, em 1996, na Comunidade Andina de Nações (CAN), com a assinatura do Acordo de Cartagena por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Tal instrumento criou o Sistema Andino de Integração, composto por: Conselho Presidencial Andino; Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores; Comissão da Comunidade Andina; Secretaria-Geral da Comunidade Andina; Tribunal de Justiça da Comunidade Andina; Parlamento Andino; Conselho Consultivo Empresarial; Conselho Consultivo do Trabalho; Corporação Andina de Fomento; Fundo de Reserva da América Latina; Universidade Andina Simon Bolívar; entre outros.

Nas Cúpulas seguintes, a proposta da ALCA foi se enfraquecendo e, conforme apontam Pecequillo e Carmo,

de 2003 a 2010, a ALCA esvaziou-se de forma natural diante destes acontecimentos e de sua baixa relevância para os Estados Unidos. Ainda assim, foram realizadas a Cúpula de Miami (2003), a reunião especial de Monterrey (2004), a Cúpula de Mar Del Plata (2005), Porto of Spain (2009) e Cartagena (2012). Mar Del Plata marca a última tentativa real de ativar novamente o processo ALCA, com base em um arranjo mais fraco (ALCA light), mas que não obteve sucesso. Porto of Spain e Cartagena, já na administração Obama, converteram-se em encontros entre os presidentes, em um novo patamar de autonomia latino-americana, com foco em temas político-estratégicos (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 72).

A partir de 2003, um novo fenômeno político ocorreu na América do Sul: a ascensão de governos identificados como sendo de esquerda em parcela considerável dos países. Sobre esse processo, Moreira et alii identificam que

a combinação de democracia e pobreza permitiu a emergência de novos atores sociais. Depois da eleição de Hugo Chávez na Venezuela (1998) e da primeira eleição de Lula no Brasil (2002), irradiou-se pelo continente a ascensão de governos

críticos (embora com importantes nuances) ao modelo neoliberal, marcando, assim, a ascensão de nova fase para a América Latina. Nesse sentido, venceram as eleições Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vasquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Mauricio Funes em El Salvador (2009). (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 378).

Segundo Moreira *et alii*, em decorrência da ALCA e do movimento ideológico sul-americano, surgiu uma nova proposta de integração, em 2005, que consolidou três visões sobre a integração do hemisfério. A primeira, defendida pelos Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Panamá, Peru, Equador e El Salvador era a favor da abertura total dos mercados. A segunda, defendida pela Venezuela, era contra a Alca. E, por fim, a terceira, defendida pelo Mercosul, "que defendia uma Alca mais modesta e a eliminação dos subsídios agrícolas dos Estados Unidos". O resultado das negociações foi a "aproximação entre a posição da Venezuela e os países do Mercosul que se recusam (sic) a retomar as negociações enquanto os subsídios agrícolas americanos não fossem suspensos. Liderada pela Venezuela, em oposição à Alca, foi apresentada a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA)". (MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 355).

Em 2003 a Venezuela apresentou documento denominado "Da integração neoliberal à Alternativa Bolivariana para América Latina e Caribe. Princípios Diretivos da ALBA" (SEABRA; GIMENEZ, 2015, p. 03- 05). Com a deliberada intenção de fazer frente à proposta dos Estados Unidos (nomeadamente, a ALCA), Venezuela e Cuba firmaram acordo para a criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), em 14 de dezembro de 2004. A ALBA obteve a adesão da Bolívia, em 2006; da Nicarágua, em 2007; de Honduras, em 2008; e do Equador, em 2009, mas não se tornou expressiva na região, como gostariam seus idealizadores.

Por sua vez, com a finalidade de promover o desenvolvimento da infraestrutura regional de forma racional e organizada, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) nasceu no âmbito da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos, em 2000. A coordenação técnica da IIRSA ficou a cargo do Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

Proposta por Hugo Chávez, para reunir os países da América do Sul, e mais uma vez, fazer oposição à influência dos Estados Unidos na região, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi criada na cidade de Cusco, no dia 8 de dezembro de 2004. Seus antecedentes foram as Declarações de Brasília (2000) e de Guayaquil (2002), que expressavam o interesse dos países da região em desenvolver a infraestrutura de forma coordenada.

Em abril de 2007, durante a Cúpula Energética Sul-americana, mudou-se o nome da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) para União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e, em maio de 2008, foi assinado o Tratado de Brasília, que lhe deu personalidade jurídica, definiu objetivos, princípios e estrutura.

Ainda no movimento de multiplicação de instâncias regionais de cooperação para o desenvolvimento, em 2008, teve lugar no Brasil, a I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), congregando todos os países latino-americanos e caribenhos. Em 2010, ocorreram conjuntamente a II CALC e a Cúpula do Grupo do Rio, ao que se denominou “Cúpula da Unidade”, quando se decidiu unir os dois foros, nascendo assim a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que passou a existir formalmente em 2011 (Cf. PECEQUILO; CARMO, 2015, p.81). Os objetivos da CELAC refletem a conjunção dos seus antecessores: cooperação para o desenvolvimento e concertação política.

Nesta seção, realizou-se um exame da história recente da América do Sul, de forma a apresentar os principais acontecimentos relacionados à integração regional. Nas seções seguintes, o estudo se focará individualmente nos processos de desenvolvimento da ALADI, do Mercosul e da Unasul.

1.2 Associação Latino-Americana de Integração

Em 18 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai se reuniram no Uruguai para firmar o Tratado de Montevidéu, que estabelecia uma Zona de Livre Comércio e institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujos objetivos principais eram a integração comercial de seus signatários, a diversificação de suas economias e a diminuição de sua dependência em relação aos países denominados de primeiro mundo (FLORENCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31). Cervo e Bueno (2008, p. 293) também apontam como finalidades da ALALC a “estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”.

Propunha-se que a referida zona de livre comércio se perfeçoaria em num período de no máximo doze anos, contados a partir da entrada em vigor do Tratado. No ínterim, os Estados deveriam eliminar do comércio entre eles, os gravames e as restrições que porventura incidissem sobre a importação de produtos originários de qualquer Estado Parte. Nesse sentido, seriam adotadas Listas Nacionais e uma Lista Comum, contendo as reduções às quais se comprometeriam.

Em seu artigo 32, O Tratado de Montevidéu definiu medidas em favor de países de menor desenvolvimento econômico e relativo. Dentre elas, estão autorizar vantagens não extensivas aos demais - para estimular a instalação ou a expansão de determinadas atividades produtoras - e adotar medidas de proteção a produtos nacionais incorporados ao programa de liberação, que sejam de importância básica para seu desenvolvimento econômico.

O Tratado a cláusula da nação mais favorecida, excetuando sua aplicação a vantagens, favores, franquias imunidades e privilégios concedidos em acordos dos Estados Partes entre si ou com terceiros, com o objetivo de facilitar o tráfico fronteiriço. E adotou, também, uma cláusula de salvaguarda, que autorizava os Estados a “impor, em caráter transitório e em forma não discriminatória, sempre que não signifiquem uma redução do consumo habitual no país importador, restrições à importação de produtos procedentes da Zona,

incorporados ao programa de liberação, quando ocorram importações em quantidades ou em condições tais que causem ou ameacem causar prejuízos graves a determinadas atividades produtoras de significativa importância para a economia nacional”.

Com relação às inovações trazidas pela ALALC, Vieira (2015, p. 38) aponta que o "mecanismo de compensações (convênio de pagamentos e créditos recíprocos) permite à região, e a seus países-Membros individualmente, poupar preciosas divisas, com o crescimento significativo dos volumes negociados", porém, "ao cabo de 10 anos, o impulso “livre-cambista” já dá sinais de fadiga: os acordos de desgravação tarifária perdem progressivamente o fôlego, até praticamente desaparecer da mesa de negociação”.

O Protocolo de Caracas, de 1969, o prolongou em mais oito anos o prazo para o estabelecimento da Zona de Livre Comércio prevista no Tratado de Montevideu, no entanto, as condições econômicas dos Estados Partes não viabilizavam a proposta de integração da ALALC nos moldes em que se encontrava, conforme Moreira, Quintero, e Silva (2010. p. 257) "a falta de desenvolvimento de alguns países acabou inviabilizando a aplicação do tratado que só beneficiava os três grandes (Argentina, Brasil, México) diante da liberação progressiva dos intercâmbios". Os autores consideram que a ALALC começou a estagnar a partir de 1967, pois falhou em mudar a dinâmica do comércio tradicional e a desigualdade do desenvolvimento industrial. Com isso, "os países recorreram a outras alianças, limitadas a regiões, como a do Pacto Andino (Acordo de Cartagena, 1969), entre Chile, Peru, Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela" (MOREIRA, QUINTERO, e SILVA, 2010, p. 258). O Pacto fracassa definitivamente em 1970 devido ao cunho nacionalista dos governos e pelas mudanças políticas.

O período coincidiu com o enfraquecimento da ALALC como instituição e com a busca por outros foros para negociação, conforme ilustram Pecequillo e Carmo (2015. p. 19), a tentativa de "instrumentalização da região pode ser exemplificada pelas citadas conversações da ALALC e seu esvaziamento,

como pelas negociações para o aproveitamento dos recursos hídricos do Cone Sul que culminaram em 1973 com a assinatura do Tratado de Itaipu".

Os autores (2015, p. 20) consideram que "a partir de 1974, estas perspectivas foram alteradas pelo Presidente Ernesto Geisel (1974/1979), abrindo caminho para a integração da década de 1980". Nesse sentido, afirmam que houve uma sul-americanização com focos no Cone Sul e na região amazônica e que Geisel "inicia um processo de reaproximação com a Argentina, consolidado pela assinatura do Tratado Corpus-Itaipu, tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina (1979)" (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 23).

Entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, na América do Sul teve início um processo de redemocratização, com o fim dos governos militares. Não obstante, em 1980, tinham governos autoritários: Paraguai (Alfredo Stroessner, 1954-1989); Chile (Augusto Pinochet, 1974-1990); Brasil (João Figueiredo, 1979-1985); e Peru (Francisco Morales Bermúdez, 1975-1980; Fernando Belaúnde Terry, 1980-1985).

Segundo Vieira (2015, p. 38) "entre 1960 e 1980, o comércio intraregional cresce 20 vezes, contra apenas 10 vezes com o resto do mundo", mesmo diante das dificuldades de implementação da ALALC. Não obstante, vinte anos após a sua criação, a ALALC foi extinta devido a problemas oriundos da instabilidade política em que viviam alguns de seus membros, da inflexibilidade dos mecanismos de abertura comercial e ante a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos em seus instrumentos constitutivos (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31).

Para criar um novo organismo que substituísse a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, foi firmado em 12 de agosto de 1980, um novo Tratado de Montevideu, que ab-rogou o Tratado de 1960 e criou a ALADI – Associação Latino-Americana de Integração. Conforme Vieira (2015, p.42), as principais diferenças entre os tratados de 1960 e 1980 dizem respeito à "limitação dos seus objetivos", sendo que o mais recente é visto pelo autor como mais realista e flexível. Ele aponta que

o propósito mais geral é o de compatibilizar a tendência anterior a acordos bilaterais ou sub-regionais com a sobrevivência do aparelho institucional preexistente. O único compromisso multilateral são as margens de preferência, descontos oferecidos por cada país para as tarifas sobre as importações da área. Além disso, os acordos sub-regionais (expressamente sem a cláusula de nação mais favorecida) têm agora destaque central, mantendo-se também os acordos de complementação. Explica-se, no Tratado, a ideia de uma integração econômica “por convergência”: a partir de acordos limitados geográfica e/ou setorialmente, se converge para uma vinculação de maior amplitude. (VIEIRA, 2015, p.42)

Em comparação ao seu antecessor, o Tratado de 1980 inovou, objetivando o estabelecimento de um mercado comum latino-americano, ao invés de uma zona de livre comércio. Ademais, estabeleceu uma área de preferências econômicas, composta por: preferência tarifária regional, acordos de alcance regional e acordos de alcance parcial. Foram estabelecidos, para aplicação do disposto no Tratado, os seguintes princípios, que transcrevemos *ipsis litteris* (grifo nosso):

Pluralismo, sustentado na vontade dos países-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região;

Convergência, que se traduz na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano;

Flexibilidade, caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada de forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração;

Tratamentos diferenciais, estabelecidos na forma que em cada caso se determine, tanto nos mecanismos de alcance regional como nos de alcance parcial, com base em três categorias de países, que se integrarão levando em conta suas características econômico-estruturais. Esses tratamentos serão aplicados em determinada magnitude aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo; e

Múltiplo, para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados a nível regional.

Na ocasião, foi adotada uma classificação dos países membros em três categorias, segundo seu grau de desenvolvimento; foi realizada a revisão dos compromissos derivados do programa de liberação da ALALC; bem como a

abertura de mercados em favor dos países menos desenvolvidos (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 35). Importante destacar que uma grande inovação da ALADI foi estimular em seu âmbito acordos sub-regionais (com base no artigo XXIV do GATT), como exceção ao princípio da nação mais favorecida. Isso dava a seus membros uma maior liberdade de negociação com os demais países que formavam a Associação.

A ALADI adotou, portanto, acordos de alcance regional e acordos de alcance parcial. Os artigos 6º e 7º, respectivamente, definem as duas formas: “acordos de alcance regional são aqueles dos quais participam todos os países-membros” e “acordos de alcance parcial são aqueles de cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros e propenderão a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional, através de sua progressiva multilateralização”. Estes últimos poderão ser subscritos na modalidade de acordos comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do comércio, dentre outros.

Uma característica inovadora desse Tratado é a possibilidade de estruturar mecanismos multilaterais para o estabelecimento de uma área de preferências econômicas, compostas por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial. Dessa forma, se vislumbra constituir mecanismos multilaterais que ganham forma nos acordos de alcance regional, bem como mecanismos de alcance parcial, isto é, que não envolvam a totalidade dos países- Membros.

Assim, com a criação dos acordos de alcance parcial, são incorporados ao processo de integração os fluxos de comércio bilaterais que são mantidos à margem do processo negociador da ALALC em função de seu acentuado enfoque multilateralismo. O novo Tratado cria, também, um sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, ao consagrar a regra do tratamento diferenciado, baseada no princípio da não-reciprocidade e da cooperação comunitária. (...)

Assim, a liberalização comercial torna-se instrumento importante para o processo integracionista. É lançado nos países sul-americanos um amplo programa de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não-tarifárias, em que se criam condições para a assinatura de acordos bilaterais e sub-regionais de liberalização comercial, algo antes impraticável entre economias fechadas. (VIEIRA, 2015, p. 43- 45)

Da mesma forma que a ALALC, o a ALADI adotou, nos artigos 15 a 23, preferências para países de menor desenvolvimento econômico e relativo. Sobre a organização dos acordos no âmbito do Tratado de Montevideu de 1980, Vieira considera que nele,

há um princípio de tratamento diferenciado que divide os países em três categorias de acordo com suas estruturas econômicas: a) de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDE) - Bolívia, Equador e Paraguai; b) de desenvolvimento intermediário (PDI) - Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela; e c) países mais desenvolvidos (PMD ou ABRADEX): Argentina, Brasil e México. (Vieira, 2015, p. 43).

A flexibilidade é uma característica essencial da proposta do Tratado de Montevideu de 1980. Conforme Doval (2012) a ALADI tinha características institucionais mais abertas, prevendo a “participación de países miembros en acciones parciales con países no miembros, así como la participación de la Asociación en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo” (2012, p. 60). Por isso, segundo o autor, inaugurou uma nova etapa caracterizada por assimilar a heterogeneidade da região e canalizar a vocação

A criação da ALADI trouxe um novo fôlego para a integração regional na América do Sul, no entanto, com a recente multiplicação de organismos e foros, coloca-se em questão a sua necessidade e até mesmo sua relevância (VIEIRA, 2015). Para chegarmos ao organismo mais recente (ou seja, a Unasul), seguiremos na análise das instituições de integração, repassando o histórico do Mercosul.

1.3 Mercado Comum do Sul

A partir dos anos 1980, houve progressão no relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina. A aproximação se consubstanciou na assinatura Declaração de Iguaçu; do Programa de Integração e Cooperação Econômica; do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento; e da Ata de Buenos Aires. Ademais, em 1991, foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

A Ata de Buenos Aires, conforme visto anteriormente, influenciou diretamente no modelo adotado pelo Tratado de Assunção, assinado em 1991. O Estabelecimento do Mercado Comum estava previsto até 31 de dezembro de 1994 e implicaria aos Estados Partes: a livre circulação de bens serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; e o compromisso de harmonizar legislações, nas áreas pertinentes, visando o fortalecimento do processo de integração.

O Tratado de Assunção também adotou o tratamento nacional aos produtos originários dos Estados Partes (em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos), um Programa de Liberalização Comercial, e criou dois órgãos que estariam a cargo da implementação das disposições do Tratado: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum. No mesmo ano de 1991, foi assinado o Protocolo de Brasília, que regulamentava o sistema de solução de controvérsias e, no ano seguinte, foi adotada a Decisão nº 10/92, com os critérios comuns para a negociação comercial com terceiros países da ALADI.

Vigevani (2008), Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2008) apontam para a mudança da característica na integração do Cone Sul já a partir do Tratado de Assunção e que aqui consideramos como uma mudança do paradigma desenvolvimentista para o paradigma liberal ou do regionalismo aberto. O Mercosul teria modificado o perfil da economia política da integração “quando se deslocou de um conceito industrial baseado no modelo de substituição de importações, como foi o projeto de 1986, para um conceito mercantilista, com base no modelo de abertura do “regionalismo aberto”, em 1991⁶” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 156).

⁶ “(...) al pasar de una concepción industrialista basada en el modelo de sustitución de importaciones, como era el proyecto de 1986, a una concepción comercialista, basada en el modelo de ‘regionalismo abierto’ de apertura, en 1991”.

Em 17 de dezembro de 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que deu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional e reforçou a estrutura institucional, criando a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do Mercosul. A instituição do Mercado Comum não foi alcançada, dentro do prazo inicialmente previsto em Assunção. No entanto, os resultados de curto e médio prazo foram favoráveis ao comércio, refletindo positivamente nos indicadores econômicos.

Houve um crescimento do comércio intrabloco no montante de 16,4 bilhões de dólares entre os anos de 1990 e 1997 e um incremento de 50% nas exportações do bloco e de 180% das importações (CERVO; BUENO, 2008, p. 484). Nessa época, Bolívia e Chile integraram-se ao bloco na qualidade de Estados Associados, sendo recepcionados, respectivamente, em 1996 e 1997.

No entanto, a sorte do Mercosul mudou a partir de 1999, quando houve uma contração do comércio intra e extrarregional, e decorrente quebra na continuidade das políticas macroeconômicas, bem como adoção de políticas protecionistas por parte de do Brasil e da Argentina. Moreira (2010. p.342) ressalta que no Brasil, "durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa brasileira sofreu uma nova correção de rumos, mostrando o esgotamento da matriz neoliberal, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade do país".

O Mercosul passou a ser percebido como algo negativo devido aos problemas de ordem econômica, às crescentes divergências entre os sócios e às dificuldades enfrentadas pela recente estrutura institucional em lidar com as controvérsias surgidas entre seus membros. Vigevani (2008, p. 11) aponta os alternados déficits comerciais entre Brasil e Argentina como fator que influenciou negativamente na percepção dos efeitos da integração, tanto em um como em outro país.

Para Guimarães (2007, p. 149) "a vulnerabilidade a choques externos permanece, pela lenta expansão de suas exportações, a redução gradual do valor agregado delas, o aumento acelerado e indiscriminado de importações e

a elevada dependência dos países menores”. Para Almeida (2009a), dentre os fatores de ordem nacional e regional que levaram à estagnação do bloco nesse período estão a “desvalorização e flutuação da moeda brasileira e o esgotamento do modelo cambial argentino”, seguidos pelo “declínio do intercâmbio e a descontinuidade da liberalização, com a introdução de salvaguardas unilaterais pela Argentina contra produtos brasileiros, e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas”. O autor também lista como causas da estagnação as exceções protecionistas à tarifa externa comum, a ênfase na superestrutura conjugada com a carência de infraestrutura e a falta de um “*acquis communautaire*” (ALMEIDA, 2009a).

Por seu turno, Cervo e Bueno (2008, p. 485-486) enumeram os problemas do processo de integração que o levaram a um estado de desestruturação: as divergências no encaminhamento das políticas; a dificuldade de concessão de parcelas de soberania em nome da adoção de políticas públicas internas e externas; a adoção pelos Estados de medidas unilaterais; a falta de mecanismos que atenuassem ou superassem as assimetrias entre os membros; as incompatibilidades das políticas cambiais argentina e brasileira; e a ausência de instituições comunitárias.

Podemos, então, afirmar que os problemas de adaptação das economias nacionais a um modelo ambicioso de integração deu-se pela falta de coordenação de políticas macroeconômicas, pelas barreiras ao comércio interno e ausência de projetos que tendessem à diminuição das assimetrias entre os países.

A partir de 2003 houve uma nova mudança no Mercosul, dessa vez, que refletiu positivamente no seu desenvolvimento institucional. A ascensão de governos ideologicamente alinhados à esquerda gerou um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Os governantes à frente dos Estados Partes do Mercosul (e dos Estados Partes em Processo de Adesão) nesse período eram Tabaré Vázquez (2005-2010), Fernando Lugo (2008-2012) Hugo Chávez (2002-2013), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010),

Evo Morales (2005-atual), Nestor Kirchner (2003-2006) e Cristina Kirchner (2007-2015).

Com a ascensão de Lula à Presidência da República no Brasil, a América do Sul passou a ser prioridade na pauta do governo brasileiro, que encaminhou a política de integração regional rumo a uma ampliação. Segundo Moreira (2010, p. 343),

a nova matriz de política externa tem como principais características o aprofundamento da integração regional (seguido de uma mudança de enfoque), a retomada da tradição multilateral do Brasil, um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados, a busca de parcerias estratégicas com países similares em todos os continentes e uma reaproximação aos (sic) países subdesenvolvidos, bem como a manutenção de relações com os países desenvolvidos. Além disso, verifica-se a retomada de uma ofensiva diplomática através da construção de uma agenda de temas sociais.

Por sua vez, As relações com o Brasil e com o Mercosul foram eleitas como eixo central da política exterior do Governo de Néstor Kirchner (BERNAL-MEZA, 2008). Sobre o assunto, Moreira afirma que,

em 2003, após uma grande crise econômica na Argentina, provocada pelos efeitos dos dez anos de política menemista, Néstor Kirchner é eleito presidente pelo Partido Justicialista. Com uma plataforma de perfil Social-Democrata em que buscava diferenciar-se das políticas adotadas durante os governos de seus antecessores, prometendo priorizar a produção, a justiça, a educação, o trabalho, a igualdade e a saúde, Kirchner conseguiu o apoio da população (MOREIRA, 2010, p. 343-344).

No Uruguai, houve uma mudança de rumo, devido a uma mudança de orientação na liderança do país, com a histórica eleição de um governo de esquerda, após o longo período de governos de matriz conservadora afiliados ao Partido Nacional e ao Partido Colorado (MOREIRA, 2010, p. 344).

A diversificação dos assuntos abordados no âmbito do bloco trouxe a ele um caráter mais social, diferentemente do caráter estritamente econômico, vigente até o momento. Nesse sentido, Cervo (2008, p. 203) aponta a existência de “uma América do Sul política, feita em grande maioria de governos de esquerda que criam um ambiente regional favorável ao reforço do

polo de poder”. Apesar das diferenças de rasgo ideológico dentro das esquerdas sul-americanas, a convergência dos ideais de desenvolvimento nacional e regional, permitiu a retomada do projeto do Mercosul. Pecequillo e Carmo apontam que

o período de 2003 a 2010 foi marcado pela interdependência entre os projetos de integração política, social, econômica e estratégica em andamento, o MERCOSUL e a IIRSA, e a criação de novos espaços de interação político-estratégico, a CASA/UNASUL e a CELAC. Além destes projetos liderados pelo Brasil, a Venezuela apresenta em 2004 a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) (...) (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 73).

Nesse processo, bloco superou o regionalismo aberto e passou a guiar-se pelo Neodesenvolvimentismo (cf. BRESSER-PEREIRA, 2007). Nesse espírito, foi lançado o Consenso de Buenos Aires, documento que marcou o “relançamento do Mercosul”, e foram adotados diversos acordos bilaterais, como a instituição do Mecanismo de Encontros Presidenciais Trimestrais; da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Uruguai; o Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina. Dentre os acordos regionais, destacam-se o Protocolo de Olivos (que cria o Tribunal Permanente de Revisão) e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

Ademais, retomaram-se os projetos de infraestrutura e diminuição de assimetrias que, a partir de 2007, passaram a contar com o financiamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Nesse processo de ampliação da integração regional, a Venezuela iniciou sua adesão como Estado Parte em 08 de dezembro de 2005, durante a XXIX Reunião do CMC. Nesse evento, adotou-se a Decisão nº 29/05, que adotou o Acordo-Quadro para sua incorporação ao bloco. Em 2006, foi firmado pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e pelo Presidente da Venezuela, o Protocolo para a Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, cuja vigência necessitava da aprovação dos Congressos dos Estados Partes (cf. RIBEIRO; DOMINGUES; ROCHA, 2008). Em 2007, criou-se um grupo *Ad Hoc* se para definir os termos da incorporação da Bolívia.

Em 2010, foram aprovados o cronograma para a eliminação da dupla cobrança da TEC; o Código Aduaneiro do Mercosul; o Acordo sobre Defesa da Concorrência do Mercosul; o Plano Estratégico de Ação Social; e o Programa de Consolidação da União Aduaneira do Mercosul. Foram criadas a placa veicular do Mercosul; o Instituição da Unidade de Apoio à Participação Social; e o cargo de Alto Representante-Geral. No ano seguinte, iniciado o mandato da Presidente Dilma Rousseff, foi assinado o Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Palestina e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Protocolo de Ushuaia II).

No seu discurso de posse, Dilma afirma que a política externa

estará baseada nos valores clássicos da tradição diplomática brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio de não intervenção, defesa dos Direitos Humanos e fortalecimento do multilateralismo. (...) Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe; com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio e dos países asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os Estados Unidos e com a União Europeia. Vamos dar grande atenção aos países emergentes. O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul. Vamos contribuir para a estabilidade financeira internacional, com uma intervenção qualificada nos fóruns multilaterais.

Analisando as mudanças no cenário político Brasileiro, Pecequillo e Carmo apontam que

talvez seja na América do Sul que se expressa melhor esta relação continuidade/mudança da agenda Dilma (e que se estende às relações na África). Mesmo que os compromissos com a integração regional tenham sido mantidos, pode-se observar um encolhimento relativo na postura de liderança do Brasil. O que se buscava reafirmar com clareza e visibilidade tanto na Era FHC como na Lula, o papel brasileiro de condutor dos processos sul-americanos, deixou de ser no período Dilma. (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 82).

Não obstante o avanço alcançado nos anos anteriores, o Mercosul sofreu um processo de ruptura entre seus membros, que teve início em 2012,

devido à aplicação do Protocolo de Ushuaia (sobre o caráter democrático das instituições dos Estados Partes) pela Argentina, Brasil e Uruguai, no caso paraguaio. Não adentraremos no mérito da questão, mas nos restringiremos a mencionar que em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado decidiram suspender o Paraguai do Mercosul durante o governo de Frederico Franco (2012-2013), até que se realizassem “eleições democráticas”. Os Chefes de Estado à frente do bloco eram: Pepe Mujica (2010-2014), Cristina Kirchner (2007-2015) e Dilma Rousseff (2011-atual).

Durante a suspensão do Paraguai, entrou em vigor (em 12 de agosto de 2012), o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, passando essa a ser o quinto membro do bloco. Uma questão central relativa ao assunto é a sua legalidade (ou convencionalidade), uma vez que o ingresso venezuelano dependia somente da aprovação do Paraguai – visto que os demais Estados já haviam aprovado o Protocolo de Adesão. Com a suspensão do país, entendeu-se que não haveria mais nenhum óbice ao completo ingresso da Venezuela, o que causou constrangimentos e indisposições entre os membros do bloco. Dilma Rousseff afirmou, após a Cúpula Extraordinária do Mercosul, que aprovou o ingresso da Venezuela no bloco, que:

O governo brasileiro, assim como os demais países que integram o Mercosul, apresentamos com toda a clareza nossa visão no que se refere à situação no Paraguai. O que moveu a totalidade da América do Sul foi compromisso inequívoco com a democracia. Os países do Mercosul, assim como os da Unasul, têm agido de forma coordenada nessa questão com o sentido único de preservar e fortalecer a democracia em nossa região (...) Nossa perspectiva é que o Paraguai normalize sua situação institucional interna para que possa reaver seus direitos plenos no Mercosul.

No mesmo ano de 2012, foi firmado o do Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul (que ocorreu em junho de 2015) e adotada a Implementação do Plano Estratégico de Ação Social e a Criação do Fórum Empresarial. Com a eleição de Horacio Cartes em 2013, teve fim a suspensão do Paraguai. E, no ano seguinte, foram assinados o Memorando de Entendimento de Comércio e Cooperação Econômica entre o Mercosul e o

Líbano; o Acordo-Quadro de Comércio e Cooperação Econômica entre o Mercosul e a Tunísia.

Recentemente, iniciou-se uma nova fase do Mercosul, tendo como Chefes de Estado Nicolás Maduro (2013-atual), Horacio Cartes (2013-atual), Mauricio Macri (2016–atual), Tabaré Vazquez (2015-atual) e Dilma Rousseff (2011-atual). A situação econômica interna de países como a Argentina, o Brasil e a Venezuela tem se deteriorado nos últimos anos, levando-nos a crer que existe uma tendência de diminuição das relações comerciais entre os Estados Partes do Mercosul. Ademais, com a posse de Mauricio Macri, na Argentina, o alinhamento à esquerda se perde em parte.

À essa incerteza sobre o futuro do Mercosul, agrega-se a criação da Unasul e o seu estabelecimento como um foro de coordenação com maior poder relativo e a possibilidade de sua ampliação para a formação de uma integração econômica e comercial, da qual participariam todos os Estados da América do Sul. Cabe, neste momento, examinar o processo criador da Unasul.

1.4 União de Nações Sul-Americanas

Conforme dito anteriormente, no final dos anos 1990, os países do Mercosul passavam por uma crise econômica e de confiança (Cf. MOREIRA; QUINTERO; SILVA, 2010, p. 330), ao passo que proposta estadunidense de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) seguia em negociação. Foi dentro desse contexto que entre 30 de agosto e 1º de setembro de 2000, foi realizada a Cúpula de Brasília, também denominada I Reunião de Presidentes da América do Sul, a primeira iniciativa que contou com a participação de todos os Chefes de Estado da região.

Na Cúpula “consolidou-se um reforço real da cooperação Sul-Sul e a valorização do espaço sub-regional sul-americano pelas nações que o compõem, com ênfase na integração da infraestrutura” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 59). Ademais, foi adotado um posicionamento comum diante das negociações da ALCA, que apontou para o desenvolvimento sustentável

equitativo e conjunto da região com um objetivo a ser buscado por meio desse acordo.

Esse foi o germen do que seria futuramente a Unasul, haja vista que criou as bases para um crescente diálogo e que aproximava dois grandes blocos da região - Mercosul e a Comunidade Andina - em torno da ideia de uma integração sul-americana (CEPIK; ARTURI, 2011, p. 660). A Declaração de Brasília deixa documentado o claro objetivo de criação de uma zona de livre comércio que abarque as economias dos dois blocos:

31. Os Chefes de Estado do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN) decidiram iniciar negociações para estabelecer, no mais breve prazo possível e antes de janeiro de 2002, uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN. Os Presidentes, em conjunto, destacaram a importância do processo de liberalização de mercados na América do Sul e, nessa perspectiva, acolheram com satisfação o início do processo de negociações para a plena incorporação do Chile ao MERCOSUL.

32. As negociações com vistas à assinatura de um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, reconhecendo o aporte dos Acordos subscritos pela CAN com o Brasil e com a Argentina, representarão um impulso decisivo em direção à meta compartilhada de formação de um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul, com a participação do Chile, da Guiana e do Suriname, baseado na progressiva liberalização do intercâmbio de mercadorias e serviços, na facilitação dos investimentos e na criação da infraestrutura necessária para a consecução desse objetivo.

33. Os Presidentes dos países sul-americanos reafirmaram o entendimento de que o processo de formação de um espaço econômico ampliado na região se dará de acordo com os princípios do “regionalismo aberto” e reforçará a posição dos países da América do Sul em negociações importantes, que a região deseja ver levadas a bom termo, como as de uma área de livre comércio das Américas, as que envolvem a busca de maior articulação com a União Européia, ou no âmbito da Organização Mundial de Comércio, entre outras. Assinalaram a expectativa de que essas negociações comerciais extra-regionais devam contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico e para a plena integração dos países sul-americanos na economia internacional.

Ainda na I Reunião de Presidentes da América do Sul, também por meio da Declaração de Brasília, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA):

37. Integração e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico ampliado sul-americano almejado pelas sociedades da região dependerá da complementação e expansão de projetos existentes e da identificação de novos projetos de infra-estrutura de integração, orientados por princípios de sustentabilidade social e ambiental, com capacidade de atração de capitais extra-regionais e de geração de efeitos multiplicadores intra-regionais. Avanços no campo da infra-estrutura, por sua vez, reverterão em novos impulsos para a integração, criando-se assim uma dinâmica que deve ser incentivada. Esse cenário seria ainda beneficiado por uma política de investimentos com perspectiva regional e não apenas nacional. (...)

39. Os mandatários da região tomaram nota, com especial satisfação, do Plano de Ação para a Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul (em anexo), que contém sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos, para a ampliação e modernização da infra-estrutura física na América do Sul, em especial nas áreas de energia, transportes e comunicações, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social para o futuro espaço econômico ampliado da região, tendo presente, em particular, a situação dos países que enfrentam dificuldades geográficas para ter acesso por via marítima aos mercados internacionais. O referido Plano de Ação, elaborado pelo BID, valeu-se amplamente de contribuições da CAF e contou ainda com subsídios de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos.

A IIRSA passou a atuar por meio de Eixos de Integração e Desenvolvimento, assim estabelecidos: Eixo Andino; Eixo do Sul-Andino; Eixo de Capricórnio; Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná; Eixo do Amazonas; Eixo das Guinés; Eixo do Sul; Eixo Interoceânico Central; Eixo Mercosul-Chile; Eixo Peru-Brasil-Bolívia. E, conforme supramencionado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) foram encarregados da coordenação técnica da IIRSA.

A II Reunião de Presidentes da América do Sul teve lugar em Guayaquil, Equador, no ano de 2002, e na ocasião foi adotado o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, aprofundando o que havia sido acordado em Brasília.

A partir de 2003, com o mencionado processo de ascensão de governos de esquerda na América do Sul, o projeto da integração

subcontinental foi se tornando cada vez mais prioritário na agenda dos dois maiores países da região. Segundo Doval (2012), o Brasil se esforçou para a criação da Unasul buscando se aproximar da Venezuela, Bolívia, Perú e Equador. A Argentina modificou suas prioridades na América Latina devido ao interesse no petróleo e gás e na oportunidade de fortalecimento diante o Brasil (DOVAL, 2012).

No ano de 2004, em Cuzco, Peru, no âmbito da III Reunião de Presidentes da América do Sul foi estabelecida uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) por meio da Declaração de Cuzco, que reforça a identificação política comum dos Estados, e reafirma o interesse em se estabelecer um espaço econômico e político comum por meio da convergência entre blocos já existentes, conforme se transcreve (grifo nosso):

- I. A Comunidade Sul-americana de Nações se forma, tomando em conta: (...) A convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional; (...) ***Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura***, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais. (...)
- II. O espaço sul-americano integrado se desenvolverá e se aperfeiçoará impulsionando os seguintes processos: (...) ***O aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio***, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas.

Em 2004, também foi adotada a Declaração de Ayacucho, Peru, que reforçou os compromissos previamente adotados, em especial dando respaldo à IIRSA. No ano seguinte, realizou-se em Brasília, a I Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações. A Declaração Presidencial emanada na ocasião evidenciou mais uma vez a

intenção de se criar um espaço político e econômico na América do Sul, como apresenta, *litteris*, o documento (grifo nosso):

5. No campo econômico, os propósitos da Comunidade Sul-americana de Nações incluem o avanço e consolidação do processo de convergência rumo ao estabelecimento de uma zona de livre comércio sul-americana, com vistas a seu aperfeiçoamento, assim como a promoção do crescimento econômico e a redução das assimetrias, quando possível, mediante a complementação das economias dos países da América do Sul.

6. Nesse sentido, e conforme o disposto na Declaração de Cusco, decidiram solicitar à Secretaria-Geral da ALADI, em coordenação com a Secretaria-Geral da Comunidade Andina e a Secretaria Técnica do MERCOSUL, **a preparação de uma proposta no marco da Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, sobre a convergência CAN-MERCOSUL e outros acordos comerciais da região, para o aperfeiçoamento de uma área de livre comércio sul-americana, tendo em conta o tratamento preferencial e diferenciado**. Os esforços da Comunidade estarão orientados principalmente para a promoção de melhores níveis de qualidade de vida, geração de trabalho decente, justa distribuição de renda e extensão de benefícios sociais a seus habitantes.

Nesse sentido, foi adotada a Declaração Sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul, que estabelece os compromissos para a consecução dos objetivos previamente definidos⁷. Em Cochabamba, Bolívia, a II Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações, ocorrida em 2006, aprofundou esse processo; mas somente com a Declaração de Isla Margarita, de 17 de abril de 2007, adotada no âmbito da Cúpula Energética Sul-Americana, o nome CASA foi substituído por União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul.

⁷ “1. Promover a convergência dos Acordos de Complementação Econômica entre os países da América do Sul. 2. Solicitar aos secretariados da ALADI, do MERCOSUL, da CAN e do CARICOM, com a cooperação do Chile, da Guiana e do Suriname, que preparem, no máximo até o primeiro semestre de 2006, estudos sobre a convergência dos acordos de complementação econômica entre os países da América do Sul. Esses estudos deverão contemplar o objetivo de conformar gradualmente uma zona livre de comércio sul-americana, bem como a complementação das economias dos países da América do Sul e a promoção de seu crescimento e desenvolvimento, levando em consideração a redução das assimetrias existentes e preservando os avanços alcançados na Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, no caso dos países-parte ou membros dessa organização.”

O Preâmbulo do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, definiu os preceitos que levaram à sua criação. Dentre eles, destaca-se: “construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura”.

Sobre esse ponto, cabe destacar que a Unasul surgiu em um contexto distinto do liberalismo vigente à época do nascimento do Mercosul. Nos primeiros anos do século XXI, havia uma convergência ideológica de esquerda entre os Chefes de Estado sul-americanos. Esse fator foi essencial para que se estabelecesse um bloco com objetivos eminentemente sociais⁸, para além dos eminentemente econômicos e comerciais dos seus antecedentes. Nesse sentido, Vigevani aponta que

comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas três dimensões discutidas. Deixando mais claro: o Mercosul é desenhado como união alfandegária visando um mercado comum (do Sul); portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia e de soberania. Parte dos problemas do Mercosul referem-se (...) a esta questão, não apenas no que toca ao Brasil, mas repetem-se para Argentina, Paraguai e Uruguai. Os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu desenvolvimento depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, convergem interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes, como a de governos conservadores; o Chile na administração Piñera; e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez, na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil (VIGEVANI; JUNIOR, 2014, p. 541).

⁸ “A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.” Art. 2º do Tratado Constitutivo da UNASUL.

Retomando o que foi apontado no final da seção anterior, a Unasul extrapola o âmbito do Mercosul não somente em número de membros mas principalmente nos seus objetivos, conforme Oliveira,

o Mercosul não cresceu, nem nasceu, para o papel político de integração ampla regional. A Unasul nasceu como projeto político, primeiramente, uma característica ausente no Mercosul, mas permanece carente quanto ao aspecto econômico. Por isso a fusão de organizações como a CAN e o Mercosul à Unasul tornam-se inevitáveis e desejáveis, permitindo a construção do bloco econômico regional e tendo impacto de fato na economia mundial (OLIVEIRA, 2014, p. 122).

Sobre o impacto e a influência geopolíticos da região, Guimarães (2006, p. 275) afirma que é indispensável trabalhar de forma "consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político". A Unasul surge como proposta congregadora dos interesses da América do Sul, de forma a gerar uma atuação conjunta e, conseqüentemente, mais concisa e forte diante da comunidade internacional.

Nesse adensamento da integração, foram criados em 16 de dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho Sul-Americano de Saúde. Oliveira define aquela primeira iniciativa como sendo ímpar. Segundo o autor, "o Conselho de Defesa certamente é um dos aspectos mais inovadores, se considerada a história sul-americana, e o seu sucesso a longo prazo indubitavelmente fortalecerá os aspectos políticos da integração" (OLIVEIRA, 2014, p. 77). Pecequillo e Carmo a identificam como de grande importância

a ideia é que se construa uma visão autóctone da segurança sul-americana, que escape à (sic) "sombra da hegemonia" dos Estados Unidos. Igualmente, sinaliza aos norte-americanos que os problemas sul-americanos deverão ser resolvidos pelas nações locais, enfatizando a oposição da região a quaisquer tentativas de ingerência (até mesmo incluindo a reavaliação de ações como o Plano Colômbia). Este movimento significa um salto qualitativo na percepção regional da segurança que, nos anos 1990, enfatizara a perspectiva da segurança "compartilhada", sob a égide dos projetos norte-americanos de integração comercial. Em países como o Brasil, (...) isto levou ao abandono de projetos de segurança nacional e à redução

de investimentos no setor em nome da cooperação (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 78).

Vigevani e Junior, por sua vez, afirmam que

há a busca de construção de instrumentos que permitam maior confiança nas relações entre os próprios países, fortalecendo a ideia de segurança regional combinada com a preservação da autonomia nacional dos Estados. Nesse sentido, é notável o avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa entre os países da Unasul, acordado na reunião de junho de 2012 da instância executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano. Trata-se de aspecto relevante na construção de instrumentos que permitam uma maior confiança nas relações entre os países da América do Sul. As discussões em torno de um projeto industrial e de defesa regional, de produção de um avião militar sul-americano, entre outras, inserem-se na mesma perspectiva, projetos em relação aos quais o maior desenvolvimento relativo do Brasil na tecnologia e na indústria aeroespacial poderia lhe assegurar papel destacado (VIGEVANI; JUNIOR, 2014, p 539).

Entre 2009 e 2012, diversos órgãos foram criados no seio da Unasul, adensando a estrutura formal do bloco regional: o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança cidadã, justiça e coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; e Conselho Eleitoral da Unasul.

O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia foi adotado em 2010, em Georgetown. Ele estabelece procedimentos a serem adotados em caso de “ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos”. Sobre o assunto, Cepik e Arturi consideram que

os princípios declarados no Tratado para a integração sul-americana são o irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; a autodeterminação dos

povos, a democracia, os direitos humanos universais, a redução de assimetrias e a garantia de um desenvolvimento sustentável. Entretanto, também é firmado que cada país deverá implementar tais metas de forma gradual, de acordo com sua realidade doméstica. Em 26 de novembro de 2010, por ocasião da IV Cúpula da Unasul, os doze governos sul-americanos aprovaram o protocolo de compromisso com a democracia, que prevê uma resposta conjunta em caso de rompimento do processo democrático em algum dos países da região. (CEPIK; ARTURI, 2011, p. 660)

Ao longo dos anos, a Unasul tem-se mostrado importante foro de concertação e de diálogo político entre os Estados da sub-região. Ainda que seus ambiciosos projetos de integração não tenham alcançado o ritmo de implementação desejado no momento de sua concepção, a Unasul revelou uma interessante capacidade de coordenação política dos atores da região em diversas áreas. Ademais, a intensificação dos contatos entre os diferentes níveis de órgãos públicos está permitindo a construção de uma maior confiança mútua entre os países. Esse adensamento das relações permitiu uma maior fluidez na comunicação, de modo a facilitar a convergência em diversos assuntos.

O papel que a Unasul visa desempenhar no fortalecimento dos laços políticos e econômicos na América do Sul, dependerá da coordenação e da vontade política entre os Chefes de Estado e Ministérios de Relações Exteriores sobre a concessão dos instrumentos necessários para seu trabalho ou sobre sua mera instrumentalização para o discurso político vazio de uma identidade sul-americana.

Conforme visto neste capítulo, o processo de estabelecimento dos Estados Nacionais e de suas fronteiras foi conflituoso, mas com o adensamento do diálogo entre os países da América do Sul e diante da necessidade de cooperação para o enfrentamento de problemas comuns, estabeleceu-se paulatinamente uma relação de confiança. Essa confiança tem evoluído nas últimas décadas e, no âmbito da Unasul, tem apresentado possibilidades de ampliação.

Tendo isso em vista, no próximo capítulo, será apresentada a base teórica sobre a qual se assenta esse processo de aproximação e de construção de um espaço cooperativo entre os Estados.

2. ANARQUIA, DELEGAÇÃO E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Neste capítulo, procederemos a análise da formação e conformação dos Estados, segundo as teorias de Hobbes (Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos e Leviatã), Locke (Dois Tratados sobre o Governo) e Immanuel Kant (Paz Perpétua), com base nas análises de Wendt (1999). Evolução do entendimento de como os Estados agem na arena internacional, e como a própria modificação da forma como os Estados se relacionaram ao longo do tempo (Sistema de Westfália) ensejou processo de formação de cooperação, para culminar com organismos internacionais.

Outro ponto abordado neste capítulo é o conceito de representatividade e como a formação de um poder legislativo deriva da transferência da liberdade pelos delegatários e no seu consentimento de trocar liberdade por segurança.

Ao analisar o direito do uso da força, discute-se a diferença entre guerras constitutivas (Hobbes) e guerras configurativas (Locke). Aprofunda-se o estudo das consequências da limitação da guerra para o sistema internacional, com, por exemplo, o reconhecimento mútuo de soberanias e a dinâmica indivíduos-coletivo, que leva à formação de identidades e tipos partilhados de identidade.

O desenvolvimento da sociedade internacional, com base no modelo kantiano, leva à conformação de arranjos entre os Estados, com vistas, principalmente, à cooperação. Consequentemente, no intuito de aumentar a segurança, são criadas organizações, com regras pré-estabelecidas, que geram um ambiente estável e previsível para o relacionamento internacional.

O aprofundamento desse relacionamento entre os atores do sistema internacional acabam motivando o agrupamento de conjuntos que partilham identidades e valores, seja por meio da harmonia, seja por meio da cooperação. Esta última possibilita desdobramentos, analisados na seção 2.2, tornando ainda mais complexo o relacionamento entre Estados e organizações internacionais. As OIs são, assim, criadas por meio de delegação para alcançar

certos objetivos e em razão dos benefícios que trazem para o Estado nas relações internacionais.

Essa delegação leva a uma questão muito importante sobre a indivisibilidade ou não da soberania, tratada no final da seção 2.2.

Na terceira e última seção deste capítulo (2.3), serão estudadas as formas de estruturação dos organismos internacionais e como seu desenho institucional pode moldar o relacionamento dos Estados em suas diferentes vertentes (com outros e com a própria organização internacional). Proceder-se-á à investigação dos motivos para a delegação, quais os seus desdobramentos e como regras são estabelecidas para solucionar controvérsias dentro do marco institucional, sem recurso à guerra (ainda que os atores invoquem diferentes capacidades – econômica, cultural, diplomática, tecnológica – para obter os resultados desejados).

Por fim, a representatividade será discutida em seus diferentes níveis: de cidadãos perante as OIs, por intermédio da participação dos Estados; dos Estados nas OIs e a eventual emancipação destas em relação aos interesses de seus componentes; e a representatividade de cidadãos diretamente nos organismos internacionais. Essa análise se revelará importante por ocasionar e justificar as diferentes decisões adotadas pelos atores internacionais e, também, a modificação de seus comportamentos e, eventualmente, de seus interesses no sistema internacional.

2.1. O estado anárquico da sociedade internacional

Ao promover uma análise crítica sobre as teorias das Relações Internacionais que se baseiam na premissa de que os Estados vivem em uma sociedade internacional anárquica, Wendt (1999) aponta três correntes sobre as quais elas se assentam: a hobbesiana, a lockeana e a kantiana.

Wendt (1999, p 265-266) afirma que no trabalho de Hobbes, a anarquia segue o princípio do “todos contra todos”, onde vigora – nas palavras do autor – o “*saue qui peut* e o matar ou morrer”. Este é um sistema que ele denomina de “autoajuda”, no qual “os atores não podem contar uns com os outros para

obter ajuda ou até mesmo para observar a autocontenção básica”. O conflito, a segurança armada e a busca de poder são fortes características desse modelo. O autor aponta quatro tendências que tendem a se realizar: (1) guerra endêmica; (2) eliminação de atores inapropriados; (3) equilíbrio de poder entre os Estados mais fortes; (4) impossibilidade ou dificuldade da adoção de um não-alinhamento ou de um papel de neutralidade.

A *guerra endêmica* seria a constante eminência de uma guerra – e não uma guerra constante, como o nome poderia levar a crer –, e, devido aos interesses dos Estados, confrontos poderiam ocorrer a qualquer momento. Como decorrência, haveria uma *eliminação dos Estados* que não estivessem adaptados à guerra. Isso geraria, em certa medida, um isomorfismo, pois os Estados que não sucumbissem, acabariam por ter uma capacidade bélica semelhante. Ademais, na medida em que os territórios dos “perdedores” fossem incorporados, haveria redução do número de “unidades políticas”, uma consequente concentração de poder, com a consequente geração de impérios. Os Estados que não fossem eliminados por meio da guerra teriam poderio suficiente para gerar um *equilíbrio de poder*. Para Wendt, no entanto, esse equilíbrio não seria sustentável por muito tempo. Nesse contexto de constantes batalhas, o *não-alinhamento ou a neutralidade* são opções pouco viáveis. Em decorrência disso, os Estados teriam plena consciência de que, 1) estão se relacionando com Estados como eles mesmos; 2) esses Estados ameaçam sua existência e liberdade, sendo, portanto, seus inimigos; e, 3) como fazer guerra, render-se, ou fazer um equilíbrio na balança de poder (WENDT, 1999, p 265-266).

Para Wendt, não obstante a anarquia de Hobbes ser um modelo ideal, ele não se aplica à maioria dos casos da história mundial, haja vista que vivemos em uma cultura de “*realpolitik*”, na qual a “autoajuda” não é um comportamento regularmente adotado pelos Estados, uma vez que a guerra tornou-se uma instituição com regras, diferentemente do que apregoava Hobbes. O equilíbrio de poder mecânico proposto por ele também não mais existe. A partir desse modelo, derivam-se três hipóteses: força (Realismo),

preço (Neoliberalismo ou Racionalismo) e legitimidade (Idealismo ou Construtivismo) (WENDT, 1999, p 265-268).

O autor aponta “a lógica do matar ou morrer do estado de natureza hobbesiano foi substituída pela lógica do viva e deixe viver da sociedade anárquica lockeana”⁹ (WENDT, 1999, p. 279). Isso se deve à observação de que o número de guerras entre Estados Nacionais é relativamente pequeno e que os limites fronteiriços são hodiernamente respeitados uns pelos outros. Nesse sentido, uma segunda análise a ser realizada é a do estado de natureza de Locke.

John Locke, em “Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos”, debruça-se sobre o surgimento da sociedade política, que teria ocorrido por meio da comunhão de vontade dos homens, e consubstanciada no contrato social, estando essa sociedade, portanto, legitimada e limitada pelos interesses dos delegatários. Nesse sentido, a compreensão do estado de natureza e das regras que o regem é fator fundamental para a análise da formação do poder político, vez que os poderes individuais daqueles que viviam no *conatus* influenciariam diretamente nos poderes delegados ao legislativo. O poder político legítimo estaria fundamentado no consentimento dos governados e não na força ou na tradição (WEFFORT, 2002, p. 84).

Compreendido como uma condição natural, na qual os homens viviam em igualdade e gozavam de total liberdade sobre seus bens e sobre si mesmos (LOCKE, 1994, p. 84), o estado de natureza de Locke seria regido por um direito natural, imposto a todos e derivado da vontade divina. Não havendo diferença hierárquica entre os homens, caberia a cada um assegurar a aplicação e a execução do direito natural. Da mesma forma, por não haver uma jurisdição superior, em caso de transgressão da lei da natureza, todos e cada um estariam autorizados a punir de forma proporcional aqueles que agiram contra este equilíbrio. Devido à fragilidade em que viviam e às constantes e iminentes ameaças que rondavam suas propriedades, os homens optaram por

⁹ “The kill or be killed logic of the Hobbesian state of nature has been replaced by the live and let live logic of the Lockean anarchical society”.

dispor de sua liberdade, delegando-a a uma ou mais pessoas, em troca de uma maior proteção.

Uma vez que seria fruto da confluência dos poderes individuais de cada membro da sociedade, o poder legislativo não possuiria poderes absolutos, mas tão somente poderia atuar na extensão do direito que lhe foi cedido. Ademais, segundo Locke (1994), ele estaria limitado por quatro aspectos, sendo estes intimamente ligados àqueles poderes a ele transferidos. Primeiramente, este poder supremo deveria, ao governar, observar as leis previamente existentes na sociedade, não as alterando, exceto em casos específicos, para que fosse alcançada a finalidade de haver “uma única regra para ricos e pobres, para o favorito da corte e o camponês que conduz o arado” (LOCKE, 1994, p. 169), promovendo, assim, uma representação de forma mais igualitária dos interesses dos cidadãos. Um segundo aspecto que limitaria a atuação desses delegatários é a busca do bem do povo. Na medida em que seus poderes teriam nascido da composição dos poderes individuais encontrados no estado de natureza, este se encontraria restrito a eles, não podendo extrapolá-los e devendo defendê-los. Locke assevera que não seria possível transferir a outrem mais poder do que se é possuidor (LOCKE, 1994, p. 163). Partindo dessa premissa, ele concluiu que pelo fato de um homem não exercer um poder absoluto e arbitrário sobre si ou sobre outrem, o poder legislativo também não poderia agir de forma arbitrária, pois isto seria, nas palavras de Locke, “absolutamente incompatível com as finalidades da sociedade e do governo, aos quais os homens não se submeteriam à custa da liberdade do estado de natureza” (LOCKE, 1994, p. 165).

Em terceiro lugar, o poder supremo não teria direito de tomar para si, nem mesmo em parte, a propriedade de seus tutelados, entretanto, seria justa a criação de impostos para a manutenção de suas atividades; não obstante, os delegantes deveriam consentir com esta criação. O quarto e último limite imposto ao poder legislativo seria a impossibilidade de este transferir sua prerrogativa de legislar a outrem. Tal impedimento se fundamenta na premissa de que somente o povo poderia designar aqueles que irão representar-lhe. Quando os homens abriram mão dos seus direitos e os delegaram para uma

ou mais pessoas específicas, estes o teriam feito em caráter personalíssimo, não podendo, os delegatários transferirem suas prerrogativas a outros não legitimados pela vontade do povo. Ressalta-se que, caso fosse emanado deste poder ato legislativo tido como contrário à confiança nele depositada, o povo poderia retirar-lhe a confiança, destituindo ou alterando sua composição e, posteriormente, conferindo a outros seu poder, se esta fosse sua vontade.

Com base nessas premissas, Wendt afirma que na comunidade internacional, direito ao uso da força para alcançar seus objetivos é comumente visto como legítimo pelos Estados e que eles o exercitam periodicamente. Nesse sentido “a guerra é aceita como normal e legítima, e pode ser tão comum quanto na anarquia hobbesiana”¹⁰ (1999, p. 283-284). No entanto, ele completa sua análise inferindo que apesar de vista como legítima, o objetivo de uma guerra seria eliminar Estados, em oposição a matar uma grande quantidade de indivíduos. Conclui que existe uma oposição entre guerras “constitutivas” e “configurativas” (WENDT, 1999, p. 283-284).

As guerras constitutivas seriam de caráter hobbesiano, ou seja, a própria existência do Estado estaria em jogo, ao passo as guerras configurativas seriam lockeanas: os Estados não são exterminados, eles são reconhecidos pelo inimigo, que está em busca de ampliação territorial ou de alguma vantagem estratégica (WENDT, 1999, p. 284). As limitações ao direito de guerra demonstrariam a tendência de estabilidade do sistema internacional, cuja chave é o reconhecimento pelos Estados da soberania dos demais. Wendt afirma:

associação é importante, uma vez que esta tendência não se aplica a Estados cuja soberania não é reconhecida pelo sistema, como os Estados indígenas das Américas antes da Conquista. De fato, colocar a sorte desses Estados não reconhecidos próxima à daqueles Estados reconhecidos proporciona a mais forte evidência para a diferença estrutural

¹⁰ “War is accepted as normal and legitimate, and could be just as common as in the Hobbesian anarchy.”

entre as anarquias lockeana e hobbesiana¹¹ (WENDT, 1999, p. 284).

Ilustrando, o autor aponta que desde o século XV, Estados cujas soberanias foram reconhecidas por países europeus tiveram uma taxa de sobrevivência maior do que aqueles que não tinham sua soberania reconhecida. Para ele, “isso indica um mundo no qual o fraco está protegido pela limitação do forte, não a sobrevivência do mais apto”¹² (WENDT, 1999, p. 284). Duas outras tendências, seriam o reconhecimento da “neutralidade” e do “não-alinhamento” como um status e a necessidade de organizar o poder de forma balanceada. Esse balanceamento se deriva do reconhecimento mútuo da soberania dos Estados (WENDT, 1999, p. 285).

O equilíbrio de poder pode ser analisado pelas perspectivas hobbesiana e lockeana. No modelo de anarquia de Hobbes, o equilíbrio mecânico, dá-se pelas constantes guerras e pelo constante estado de beligerância. O poder tende a se concentrar em alguns Estados. Se há um reconhecimento mútuo da soberania dos Estados, o medo da extinção e a necessidade de sobrevivência são mitigados, diminuindo a pressão nos Estados para o acúmulo de poder.

No modelo de Locke, o reconhecimento da soberania é a própria base do sistema. Por isso, não há que se falar na sua necessidade (WENDT, 1999, p. 284-285). A cultura gerada pelo modelo “individualiza os Estados de uma forma similar, embora eu deva argumentar que, ao fazê-lo, ele, paradoxalmente, cria capacidade de “ajuda ao outro” que a suposição convencional da “autoajuda” não percebe¹³ (WENDT, 1999, p. 291). Essa individualização lockeana produz três efeitos: (1) definição dos critérios para a

¹¹ “Membership is key, since this tendency does not apply to states whose sovereignty is not recognized by the system, like the indigenous states of the Americas before the Conquest. Indeed, placing the fate of these unrecognized states next to that of recognized ones provides some of the strongest evidence for a structural difference between Lockean and Hobbesian anarchies”.

¹² “This indicates a world in which the weak are protected by the restraint of the strong, not a survival of the fittest.”

¹³ “Individualizes states in a similar manner, although I shall argue that in doing so it paradoxically creates capacities for “other-help” that the conventional, self-help assumption fails to see.”

adesão ao sistema; (2) determinação de que tipos de identidade são reconhecidas como indivíduos; (3) identidades coletivas ou sociais. Dessa forma, as interações entre os Estados, de forma curiosa, tendem a ser autointeressadas, na medida em que eles se identificam com determinada cultura e a ela são leais (WENDT, 1999, p. 291).

Como critério para adesão ao sistema, temos no modelo de Westfalia que somente Estados têm status de unidade soberana no sistema internacional, apesar de cada vez mais organismos de distinta natureza tenham ampliado sua participação no campo internacional (WENDT, 1999, p. 291). Apesar do seu relevante papel na balança de poder e na coordenação entre Estados, essas outras entidades não possuem soberania, que é atributo inerente e exclusivo do Estado.

Nesse sentido, podemos citar Norberto Bobbio (2002, p. 1179), que classifica a soberania como sendo “o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. Em consonância, Vázquez (2001, p. 235) assevera que a soberania pertence somente ao Estado e não existe a possibilidade de que um organismo internacional a detivesse. Para ele, são os Estados que, agindo por meio desse organismo, em última instância são os que tomam as decisões. Portanto, não é possível que um organismo internacional seja detentor de soberania.

No que tange a identidades reconhecidas como unidades, elas devem se conformar com as regras do sistema e serem tidas como legítimas (WENDT, 1999, p. 292-293). Por sua vez, as identidades coletivas ou sociais são definidas a partir de um sentimento de pertencimento, lealdade e obrigação para com determinado grupo. Wendt sublinha que “a natureza peculiar da cultura lockeana é tal que os Estados são individualizados dentro deste grupo, mas porque a cultura também constitui a identidade deles em relação aos não

membros”¹⁴. Essa oposição de identidades entre membros e não-membros facilita a ação coletiva entre pertencentes a um mesmo grupo contra um Estado externo a ele. Isso geraria uma capacidade de “ajuda ao outro”, em oposição à “autoajuda” de Hobbes, no sentido não somente de se abster de causar dano, mas também de defender os interesses coletivos (WENDT, 1999, p. 293-294).

Wendt (1999, p. 297) assevera que a perspectiva lockeana tem dominado a interpretação das políticas de Westfalia e que a hobbesiana sofre com o posicionamento dos Estados do “*status quo*”, que têm se dedicado mais à convivência no sistema do que à sobrevivência, nos moldes de “morrer ou matar”. O autor também apresenta uma terceira corrente, que se baseia em uma cultura de paz. O expoente dela é Immanuel Kant. Wendt realiza uma análise bem mais sucinta do que a de Locke e Hobbes; no entanto, não deixa de reconhecer sua contribuição para o debate do estado de natureza. Para suas reflexões, ele se baseia na obra “Paz Perpétua” (WENDT, 1999, p. 297). Immanuel Kant afirma que

o estado de paz entre os homens que vivem juntos não é um estado de natureza (*status naturalis*), o qual é antes um estado de guerra, isto é, um estado em que, embora não exista sempre uma explosão das hostilidades, há sempre todavia uma ameaça constante. Deve, pois, instaurar-se o estado de paz; a omissão de hostilidades não é ainda a garantia de paz e, se um vizinho não proporcionar segurança a outro (o que só pode acontecer num estado legal), cada um pode considerar como inimigo a quem lhe exigiu tal segurança. (...) A constituição fundada, primeiro, segundo os princípios da liberdade dos membros de uma sociedade (enquanto homens); em segundo lugar, em conformidade com os princípios da dependência de todos em relação a uma única legislação comum (enquanto súbditos); e, em terceiro lugar, segundo a lei da igualdade dos mesmos (enquanto cidadãos), é a única que deriva da ideia do contrato originário, em que se deve fundar toda a legislação jurídica de um povo – é a constituição republicana (KANT, 2008, p. 10-11).

Alexander Wendt afirma que o modelo kantiano é baseado em relações de amizade. Ele explica que o termo “amizade” se traduz em um modelo

¹⁴ “The peculiar nature of the Lockean culture is such that states are individualized within this group, but because the culture also constitutes their identities relative to non-members.”

estrutural, no qual os Estados obedecem a duas regras gerais: (1) a da não violência; e (2) a da ajuda mútua. A primeira dita que as controvérsias devem ser resolvidas sem ameaça ou guerra e a segunda, que, diante da ameaça de um terceiro, eles devem ajudar uns aos outros. Três questões relevantes recaem sobre as referidas regras: (1) elas são independentes, mas igualmente necessárias; (2) a amizade somente diz respeito à segurança nacional; e (3) a amizade não é temporária e casuística, existe a expectativa de continuidade (WENDT, 1999, p. 298-299).

A partir da obra de Wendt, sobre as relações entre os Estados no campo da sociedade internacional anárquica, é possível refletir sobre as características das relações entre eles e sobre a formação de alianças e de grupos que comungam de uma mesma cultura. Caminhando um pouco mais, faz-se necessária a análise dos fatores que geram competição ou cooperação entre os Estados. Nesse sentido, em sua obra *"Anarchy is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics"* (1992), o autor analisa as implicações do caráter anárquico das relações internacionais na competição e cooperação entre os Estados e no regime internacional. Ele aponta que

o debate entre realistas e liberais reemergiu como um eixo de discórdia na teoria das relações internacionais. Girando, no passado, em torno de teorias concorrentes sobre a natureza humana, o debate se preocupa mais, hoje, com a medida em que a ação do Estado é influenciada pela "estrutura" (anarquia e distribuição de poder) versus "processo" (interação e aprendizagem) e instituições. A ausência de uma autoridade política centralizada força os Estados a competirem por uma "política de poder"? Conseguem os regimes internacionais superar esta lógica, e sob quais condições? O que na anarquia é dado e imutável, e o que é suscetível a mudanças? O debate entre "neorrealistas" e "neoliberais" é baseado em um compromisso partilhado para com o "racionalismo"¹⁵ (WENDT, 1992, p. 391).

¹⁵ "The debate between realists and liberals has reemerged as an axis of contention in international relations theory. Revolving in the past around competing theories of human nature, the debate is more concerned today with the extent to which state action is influenced by "structure" (anarchy and the distribution of power) versus "process" (interaction and learning) and institutions. Does the absence of centralized political authority force states to play competitive power politics? Can international regimes overcome this logic, and under what conditions? What in anarchy is given and immutable, and what is amenable to change? The debate between "neorealists" and "neoliberals" has been based on a shared commitment to "rationalism.""

Ele classifica os autores do Realismo em dois seguimentos: (1) Realistas Clássicos; (2) Realistas Estruturais e Neorrealistas. Pertencem à primeira corrente Thomas Hobbes, Reinhold Niebuhr e Hans Morgenthau, que focam suas análises em questões derivadas da natureza humana, como o egoísmo; ao passo que os autores da segunda corrente se baseiam em questões derivadas da própria anarquia (WENDT, 1992, p. 395). Sobre esta última, Wendt afirma que

anarquias podem compreender dinâmicas que levam a “políticas de poder” competitivas, mas podem também não compreendê-las, e podemos discutir sobre quando estruturas particulares de identidade e interesse surgirão. No neorrealismo, entretanto, o papel da prática na formação do caráter da anarquia é substancialmente reduzido, e então existe menos sobre o que possamos argumentar: autoajuda e “políticas de poder” competitivas são simplesmente dadas exogenamente pela estrutura do sistema de Estados¹⁶ (WENDT, 1992, p. 395)

Ele não refuta a tese neorrealista de que o sistema internacional é, como visto anteriormente, competitivo e de “autoajuda”, somente combate algumas premissas, afirmando que a concepção de segurança baseada no autointeresse não é premissa constitutiva da anarquia, e que políticas competitivas e de “autoajuda” podem ser geradas pela simples interação entre os Estados (WENDT, 1992, p. 395-396).

Para Wendt o papel da identidade é fundamental no entendimento da relação de cooperação entre os Estados. Essa identidade pode ser múltipla e o compromisso do Estado para com cada uma das suas identificações pode ter graus distintos, mas “cada identidade é uma definição inerentemente social do ator baseada nas teorias que os atores, coletivamente, têm sobre si mesmos e

¹⁶ “Anarchies may contain dynamics that lead to competitive power politics, but they also may not, and we can argue about when particular structures of identity and interest will emerge. In neorealism, however, the role of practice in shaping the character of anarchy is substantially reduced, and so there is less about which to argue: self-help and competitive power politics are simply given exogenously by the structure of the state system.”

uns sobre os outros e que constituem a estrutura do mundo social”¹⁷ (WENDT, 1992, p. 397-398).

É nesse palco que entram os conceitos de interesse e de instituições. Ele afirma categoricamente que “identidades são a base dos interesses”¹⁸ (WENDT, 1992, p. 398) e que “uma instituição é um conjunto relativamente estável ou uma ‘estrutura’ de identidades e interesses”¹⁹ (WENDT, 1992, p. 399). Por instituição, neste caso, entende-se uma estrutura organizada e formada por regras e normas, que não tem existência, senão pelas crenças dos Estados e pelas suas identidades, conforme o autor,

como conhecimento coletivo, elas [as instituições] são vivenciadas como tendo uma existência “sobre e acima das “unidades” que as incorporam no momento”. Nesse sentido, as instituições acabam por encarar as “unidades” como fatos sociais mais ou menos coercitivos, mas elas ainda são uma função do que os atores, coletivamente, “sabem”. Identidades e tais cognições coletivas não existem separadamente umas das outras; elas são “mutuamente constitutivas”. Nessa visão, institucionalização é um processo de internalização de novas identidades e interesses, não algo ocorrendo fora deles e afetando somente o comportamento; socialização é um processo cognitivo, não apenas um processo comportamental²⁰ (WENDT, 1992, p. 399).

Nesse modelo cooperativo, “os Estados se identificam positivamente uns com os outros de tal forma que a segurança de cada um é percebida como responsabilidade de todos. Isso não é autoajuda em nenhum sentido, já que “auto”, em termos de quais interesses são definidos, se refere à comunidade;

¹⁷ “Each identity is an inherently social definition of the actor grounded in the theories which actors collectively hold about themselves and one another and which constitute the structure of the social world.”

¹⁸ “Identities are the basis of interests”

¹⁹ “An institution is a relatively stable set or “structure” of identities and interests.”

²⁰ “As collective knowledge, they are experienced as having an existence “over and above the individuals who happen to embody them at the moment”. In this way, institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively “know.” Identities and such collective cognitions do not exist apart from each other; they are “mutually constitutive”. On this view, institutionalization is a process of internalizing new identities and interests, not something occurring outside them and affecting only behavior; socialization is a cognitive process, not just a behavioral one.”

interesses nacionais são interesses internacionais.”²¹ (WENDT, 1992, p. 400). A cooperação é, como visto acima, derivada do respeito e do reconhecimento da soberania dos demais Estados. Vamos, então, analisar o instituto da soberania.

Seguindo na linha de raciocínio de Wendt sobre anarquia, o papel da soberania é assentar o reconhecimento mútuo: “O princípio da soberania transforma esta situação ao prover uma base social para a individualidade e para a segurança dos Estados. A soberania é uma instituição, então ela só existe em virtude de certos entendimentos e expectativas intersubjetivas; não existe soberania sem o outro”²² (WENDT, 1992, p. 412-413). Por sua vez, a própria soberania dos Estados se cria, confirma, modifica e adapta à convivência com outras unidades também soberanas, definindo uma identidade própria, com consequências para as formas de relacionamento entre eles e para a estruturação de entidades internacionais, como pode ser entendido a partir da definição de Wendt do estado de soberania,

o estado de soberania é uma realização progressiva da prática, não uma criação de normas de uma vez por todas que, de alguma forma, existe separadamente da prática. Portanto, dizer que “a instituição da soberania transforma as identidades” é uma abreviação para dizer que “práticas regulares produzem identidades soberanas mutuamente constitutivas (agentes) e suas normas institucionais associadas (estruturas)”²³ (WENDT, 1992, p. 413).

Nesse sentido, temos um conceito político-social de soberania. A soberania é processo inter-relacional. Dentro desse processo inter-relacional, conjugado com a cooperação entre os Estados, haveria o interesse de aumentar a segurança nas relações internas dos diferentes grupos identitários.

²¹ “States identify positively with one another so that the security of each is perceived as the responsibility of all. This is not self-help in any interesting sense, since the “self” in terms of which interests are defined is the community; national interests are international interests.”

²² “The principle of sovereignty transforms this situation by providing a social basis for the individuality and security of states. Sovereignty is an institution, and so it exists only in virtue of certain intersubjective understandings and expectations; there is no sovereignty without another”

²³ “The sovereign state is an ongoing accomplishment of practice, not a once-and-for-all creation of norms that somehow exist apart from practice. Thus, saying that “the institution of sovereignty transforms identities” is shorthand for saying that “regular practices produce mutually constituting sovereign identities (agents) and their associated institutional norms (structures)”.

Uma forma de realizar esse objetivo é criando instituições que estabeleçam regras, de forma a estabelecer um ambiente estável e previsível para o relacionamento entre os Estados, permitindo escapar aos estados de natureza sugeridos por Hobbes ou Locke.

2.2 Soberania e Delegação

Como visto na seção anterior, a formação de entidades internacionais pode ser entendida como o ápice da correlação identitárias entre um grupo de Estados. Elas seriam criadas a partir do entendimento de que a cooperação diminui a probabilidade de conflito entre os membros congregados, gera um sistema de apoio em caso de agressões externas e, em última instância, viabiliza a sobrevivência do próprio Estado. Esse ambiente, por meio de uma relação progressiva de contato, cria um espaço propício para a negociação. Como afirma Ikenberry, a constituição desses processos, ocorre em um marco liberal

e as ideias e os modelos para a ordem internacional liberal são também extraordinariamente abrangentes. Em seu fundamento básico, o internacionalismo liberal oferece a visão de um sistema aberto, baseado em regras, no qual os Estados praticam o comércio e cooperam para obter ganhos mútuos. Liberais assumem que os povos e os governos têm grandes interesses comuns no estabelecimento de um mundo cooperativo organizado em torno de princípios de limitação, reciprocidade e igualdade soberana. Uma assunção otimista esconde-se no internacionalismo liberal, segundo a qual os Estados podem superar as restrições e cooperar para resolver dilemas securitários, buscar ação coletiva e criar um sistema aberto e estável²⁴ (IKENBERRY, 2010, p. 19).

Ikenberry (2010, p. 20) compartimentaliza a ordem liberal do século XX em cinco dimensões: (1) âmbito participativo; (2) a independência soberana; (3) igualdade soberana; (4) estado de direito; e (5) amplitude e profundidade da

²⁴ “And the ideas and designs for liberal international order are also extraordinarily wide ranging. At its most basic, liberal internationalism offers a vision of an open, rules-based system in which states trade and cooperate to achieve mutual gains. Liberals assume that peoples and governments have deep common interests in the establishment of a cooperative world order organized around principles of restraint, reciprocity, and sovereign equality. An optimistic assumption lurks in liberal internationalism that states can overcome constraints and cooperate to solve security dilemmas, pursue collective action, and create an open, stable system.”

política. Ele traduz esses conceitos da seguinte forma: independência soberana refere-se ao grau de ingerência nos assuntos internos do Estado, no sentido de impor restrições a sua autoridade dentro do seu próprio território; a igualdade soberana é a relação horizontal entre os Estados dentro da ordem liberal; o estado de direito diz respeito à conformidade com as regras e instituições adotadas; e a amplitude e profundidade das políticas podem variar de acordo com o estabelecido pelo conjunto de Estados (IKENBERRY, 2010, p. 20-22).

O autor também afirma que “a crescente interdependência dos Estados também está criando demandas crescentes para normas e instituições de governança. Mas como é possível conciliar as visões liberais doméstica e internacional?”²⁵ (IKENBERRY, 2010, p.37). O autor encontra resposta no próprio modelo de Westfalia, em que,

Estados podem ter total soberania jurídica westfaliana e interagir com outros Estados nessas bases, ou acordos e instituições podem ser constituídas de forma a envolver a partilha e a diminuição da soberania estatal: Estados podem ceder autoridade soberana para instituições supranacionais ou reduzir a autonomia da tomada de decisão delas (das instituições) por meio de compromissos com outros Estados, ou eles podem reter seus direitos jurídicos e políticos dentro de estruturas mais abrangentes de cooperação interestatal.²⁶ (IKENBERRY, 2010, p. 20-21)

A justificativa para que os Estados busquem agrupar-se e abrir mão do exercício de parte da sua soberania para exercê-la de forma compartilhada é apresentada por Keohane (2002, p. 64). O autor afirma que

todavia, a globalização coexiste com um aspecto mais antigo da política internacional: Estados são entidades independentes com interesses diversos e não têm garantias que outros Estados atuam de forma favorável a eles ou mesmo se

²⁵ “The growing interdependence of states is also creating rising demands for governance norms and institutions. But how can one square the domestic and international liberal visions?”

²⁶ “States can possess full Westphalian legal sovereignty and interact with other states on this basis, or agreements and institutions can be constructed that involve the sharing and abridgement of state sovereignty: states can cede sovereign authority to supranational institutions or reduce the autonomy of their decision-making by making commitments to other states, or they can retain their legal and political rights within wider frameworks of inter-state cooperation.”

manterão seus compromissos. A política internacional é um “sistema de autoajuda”, como Kenneth N. Waltz bem expressou, no qual os Estados procuram manter, e, na medida do possível, expandir seu poder, e no qual eles estão preocupados com seu poder em relação a outros, bem como com o seu próprio bem-estar²⁷ (KEOHANE, 2002, p. 64).

Ao mesmo tempo em que são entidades independentes, os Estados vivem em um sistema de interdependência em relação uns aos outros. Essa interdependência se consubstancia na “discórdia contínua dentro dos países e entre eles, visto que os interesses dos atores dos grupos e das firmas estão, frequentemente, em conflito entre si”²⁸ (KEOHANE, 2002, p. 73). Para que seja possível compatibilizar os interesses dos Estados, é necessário que, mais do que harmonia, haja cooperação entre eles.

Em “After Hegemony”, Keohane apresenta e distingue esses dois conceitos. Ele afirma que harmonia,

se refere a uma situação em que as políticas dos atores perseguidas em interesse próprio sem levar em conta os outros) *automaticamente* facilita a obtenção dos objetivos dos outros. O clássico exemplo de harmonia é o do hipotético mercado competitivo mundial dos economistas clássicos, no qual a Mão Invisível garante que a busca do interesse próprio por cada um contribui para o interesse de todos. Nesse mundo idealizado e irreal, nenhuma ação de alguém prejudica qualquer outro; não há “externalidades negativas”, no jargão dos economistas. Onde a harmonia reina, a cooperação é desnecessária. Pode até ser danoso, se isso significa que alguns indivíduos conspiram para explorar outros²⁹ (KEOHANE, 2005, p. 51). grifo no original.

²⁷ “Yet globalization coexists with an older feature of world politics: States are independent entities with diverse interests and have no guarantees that other states will act benignly toward them or even keep their commitments. World politics is a “self-help system,” as Kenneth N. Waltz has expressed it, in which states seek to maintain and insofar as feasible expand their power and in which they are concerned about their power relative to others as well as about their own welfare.”

²⁸ “Continual discord within and between countries, since the interests of individuals, groups, and firms are often at odds with one another.”

²⁹ “Refers to a situation in which actors’ policies (pursued in their own self-interest without regard for others) *automatically* facilitate the attainment of others’ goals. The classic example of harmony is the hypothetical competitive-market world of the classical economists, in which the Invisible Hand ensures that the pursuit of self-interest by each contributes to the interest of all. In this idealized, unreal world, no one’s actions damage anyone else; there are no “negative externalities”, in the economists’ jargon. Where harmony reigns, cooperation is unnecessary. It may even be injurious, if it means that certain individuals conspire to exploit others.”

O conceito de cooperação, por sua vez, é mais complexo, pois “requer que as ações de indivíduos ou organizações separados – que não estão em harmonia prévia – sejam conformadas umas com as outras por meio de um processo de negociação, referida, frequentemente, como “coordenação de políticas”.³⁰(KEOHANE, 2005, p. 51). O autor define que

cooperação ocorre quando atores ajustam seus comportamentos para as reais ou antecipadas preferências dos outros, através de um processo de “coordenação de políticas”. Para resumir de maneira mais formal, cooperação intergovernamental acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são encaradas por seus parceiros como facilitadoras da realização dos próprios objetivos dos parceiros, como resultado de um processo de “coordenação de políticas”³¹ (KEOHANE, 2005, p. 51-52).

Assim, a cooperação pode ser dar mediante delegação ou coordenação. A coordenação pressupõe uma confluência de ações em determinado sentido, ao passo que a delegação demanda compartilhamento de competências. Haja vista que, para os fins desta tese, nos interessa a delegação, trataremos desse ponto.

Lake e McCubbins (2006, p. 342) identificam os seguintes motivos para delegar: (1) especialização e conhecimento especializado possuído pelos agentes; (2) a presença de externalidades políticas que afetam muitos estados; (3) os paradoxos da tomada de decisão coletiva que podem ser resolvidos através da concessão de poder e adoção de uma agenda para os agentes; (4) a resolução de litígios entre Estados; (5) o reforço da credibilidade da política cedendo autoridade para agentes com preferências mais extremas; e (6) locking in policy através da criação de uma agência autônoma.

Para justificar a delegação, Hawkins remonta ao conceito de anarquia:

³⁰ “Requires that the actions of separate individuals or organizations – which are not in pre-existent harmony – be brought into conformity with one another through a process of negotiation, which is often referred to as ‘policy coordination’.”

³¹ “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.”

De modo geral, acreditamos que as causas e as consequências da delegação às OIs são notavelmente semelhantes à delegação na política interna. Apesar de afirmações de que a anarquia internacional transforma a lógica da política e torna as instituições internacionais menos significativas, encontramos consideráveis sobreposições entre as razões pelas quais os Estados delegam aos agentes domésticos e as razões pelas quais os Estados delegam às OIs. Também encontramos considerável semelhança nos mecanismos domésticos que os Estados usam para controlar seus agentes e aqueles usados pelos Estados para controlar as OIs. Existem, claro, importantes diferenças entre os dois campos (arenas) que apontamos abaixo, mas as similaridades são notáveis.³² (HAWKINS, 2006, p.4-5).

Hawkins (2006, p.13) aponta cinco benefícios da delegação a um organismo internacional: (1) gestão de externalidades políticas; (2) facilitação da tomada de decisão coletiva; (3) a resolução de controvérsias; (4) reforço da credibilidade; e (5) a criação de tendências políticas. Esse último ponto apresenta-se como um importante fator da delegação, haja vista que “decisões políticas sempre criam vencedores e perdedores, mas a incerteza política é endêmica; os vencedores de hoje podem ser os perdedores de amanhã. Os vencedores de uma política que querem continuar a vencer no futuro podem criar vieses nas políticas em seu favor por meio da delegação”³³ (HAWKINS, 2006, p. 19). Segundo o autor, “à medida que os benefícios da delegação aumentam, tudo o mais constante, prevemos que os Estados serão mais propensos a delegar autoridade às OIs. Não muito surpreendentemente, dado que delegação é uma forma de cooperação, muitos dos benefícios que identificamos aqui coincidem com os incentivos para cooperar de maneira mais geral”³⁴ (HAWKINS, 2006, p.13).

³² “Overall, we find the causes and consequences of delegation to IOs to be remarkably similar to delegation in domestic politics. Despite assertions that international anarchy transforms the logic of politics and renders international institutions less consequential, we find considerable overlap between the reasons why principals delegate to domestic agents and why states delegate to IOs. We also find considerable similarity in the mechanisms domestic principals use to control their agents and those used by states to control IOs. There are, of course, important differences between the two arenas that we note below, but the similarities are striking.”

³³ “Political decisions always create winners and losers, but political uncertainty is endemic; today’s winners could be tomorrow’s losers. Policy winners who want to continue to win in the future can bias policy in their favor through delegation.”

³⁴ “As the benefits from delegation increase, all else constant, we predict that states will be more likely to delegate authority to IOs. Not surprisingly, given that delegation is a form of

Os benefícios da delegação, bem como a probabilidade de que ela ocorra, são afetados por dois fatores: “heterogeneidade de preferências” e balanço de poderes. (HAWKINS, 2006, p.13). Se as preferências dos Estados são muito díspares, o incentivo para que eles deleguem são menores, pois o resultado das decisões tem uma maior probabilidade de não ser satisfatório. No sentido contrário, se as preferências são homogêneas, haverá maior interesse no processo, especialmente porque a especialização de foros também traz ganhos como a previsibilidade (HAWKINS, 2006, p.13). Nesse sentido, Stone (2009) afirma que o objetivo das instituições é reduzir os custos de transação, e que, portanto, os Estados agem racionalmente ao estabelecer o desenho institucional.

Autores Construtivistas, Realistas e Neorrealistas afirmam que os Estados agem com base nos seus interesses individuais ao buscarem estabelecer um modelo de organização internacional que os beneficiem. Nogueira e Messari (2005, p.77) dizem que para David Mitrany “sua confiança quanto ao progresso das relações internacionais se baseia no pressuposto utilitarista de que os indivíduos buscam sempre maximizar benefícios materiais em busca da felicidade”.

Essa maximização de benefícios em uma instituição pode ser compreendida como a concessão de menor parcela de soberania em troca de um maior retorno político e econômico. Para alcançar esse ideal, os Estados negociam o desenho estrutural a partir dos seus objetivos individuais, tentando obter o melhor retorno possível a partir dele. Assim, o desenho institucional passa a exercer influência sobre o padrão das negociações que ocorrem em seu âmbito.

Essa instituição assim criada não trata somente de conceitos compartilhados, mas sim de uma estrutura que reproduz de forma singular o conjunto dos interesses estatais. Moreira (2010) considera que

cooperation, many of the benefits we identify here overlap with incentives to cooperate more generally”.

de acordo com a definição de Ernest B. Haas, entende-se por integração internacional o processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre os preexistentes Estados nacionais. Não se trata, portanto, de uma organização internacional intermediária entre os Estados; trata-se de um novo processo decisório a cargo de uma instituição superior aos Estados. Reproduz essencialmente o processo e os elementos estruturais do Estado, com nova dimensão e com extinção final da política internacional entre os Estados abrangidos. (MOREIRA, 2010, p. 545).

Quanto à criação de entidades internacionais, há autores (S. ROCHA 2008, p.13; SAN MARTINO 2002, p. 42) que, todavia, relativizam o conceito clássico de soberania e afirmam que os poderes estatais diminuiriam com a integração, pois sua gerência em assuntos antes de competência unicamente dos Estados geraria concorrência entre soberanias (estatal e supraestatal). Adicionalmente, assinalam que o Estado transferiria parcela de sua soberania aos organismos internacionais (SAN MARTINO, 2002, p.45).

Contrariamente, outros autores reafirmam a indivisibilidade da soberania, com a justificativa de que não haveria a possibilidade de sua delegação parcial a um organismo de integração. Para esses autores, somente seria possível que o organismo detivesse o exercício de alguns poderes soberanos, exercendo-os em concorrência – e por delegação – com o soberano, que teria a capacidade de reavê-lo a qualquer momento. Dentro dessa corrente encontra-se Vázquez , quem afirma que

a soberania só reside – como não podia deixar de ser – nos Estados, e jamais um sujeito ou órgão supranacional poderia exercê-la em nome daqueles, nem sequer parcialmente. Tanto é assim que são os próprios Estados soberanos que, exclusiva e excludentemente, decidem sempre o efeito último que têm as decisões dos órgãos supranacionais³⁵ (VÁZQUEZ, 2001, p. 235).

³⁵ “La soberanía sólo reside – como no puede ser de otro modo – en los Estados, y jamás un sujeto u órgano supranacional podría ejercerla en nombre de aquéllos, ni siquiera parcialmente. Tan así es ello, que son los propios Estados soberanos quienes, exclusiva y excluyentemente, deciden siempre el efecto último que tienen las decisiones de los órganos supranacionales.”

Para concluir o debate acerca da indivisibilidade da soberania, Diz (2007, p. 371), considera a discussão superada, pois “a repartição de competências entre os Estados membros e a instituições comunitárias se desenvolve na dimensão de cessões legislativas sob a base de atribuição de competências”. Portanto, a soberania tem como característica fundamental, a indivisibilidade.

É possível afirmar que a justificativa da perda de soberania por parte do Estado não é viável do ponto de vista teórico. Entretanto, do ponto de vista político, o ente soberano abre mão do exercício de alguns poderes, em nome de um interesse comum que deve ser gerido pela organização. Cabe, assim, verificar se os Estados estão dispostos a permitir que algumas decisões que lhes cabem sejam tomadas por um corpo internacional, formado por sua vontade, mas, somada às de outros Estados, podendo adquirir, assim, uma vontade própria.

Dito isso, não seria possível que um organismo comunitário fora detentor de soberania ou que a usurpasse dos Estados que o conformam. No entanto, a partir de uma ótica integracionista, vários autores começam a relativizar o conceito de soberania. Diz-se que, com o integracionismo (principalmente o europeu), os poderes do Estado diminuiriam e que a atuação dos blocos em assuntos antes de concorrência soberana do Estado estariam crescendo. Sobre o tema, Rocha (2008, p.11) afirma: “Esse modelo integrativo é mais uma variável na definição da nova soberania, ou ainda, dos mecanismos de relacionamento intraestatal nesse cenário globalizado que compartilha, ou pelo menos aumenta a ingerência em decisões até então soberanas, no sentido clássico do termo”.

Além de diminuído o poder estatal frente a uma nova realidade de blocos regionais supraestatais, assinala-se que o Estado lhes teria transferido parcela de sua soberania, algo que seria impensável há um século, pois as definições de soberania estabeleciam sua indivisibilidade. San Martino, ao analisar esta nova realidade assevera que: “Até o fim do século XX, a soberania se renova, através de uma redistribuição do poder e das competências que, dos Estados, passam a coletividades supraestatais

comunitárias que recebem uma parte dos poderes soberanos”³⁶ (SAN MARTINO, 2002, p.45). San Martino (2002, p. 47) segue seu raciocínio asseverando que a possibilidade de os Estados conformarem uma Comunidade “significa, necessariamente, a transferência de competências e faculdades e, por conseguinte, uma redução de sua soberania”³⁷. Assim, é possível concluir que a concessão de parcela de soberania não seria possível se ela fora indivisível, indelegável e não derivada. Um exemplo prático disso é a existência das políticas comuns na União Europeia por meio das quais as decisões do órgão supranacional são obrigatórias para os Estados nacionais. Exemplo que reforça o entendimento de que somente por expressão da vontade do Estado, ele se compromete a adotar decisões tomadas em um processo supranacional.

Neste sentido, Dromi apresenta a integração não como uma restrição ao poder do soberano, mas como sua afirmação e extensão (DROMI, 1996, p. 40). Portanto, com a delegação, os Estados não estão perdendo parcela de soberania, ao contrário, estão reafirmando seu poder soberano ante uma comunidade internacional.

Uma vez que os Estados decidem delegar poderes a uma instância, ela passa a definir os padrões de negociação entre eles. Nesse sentido, a próxima seção deste capítulo abordará a formação de regimes e de instituições.

2.3. Regimes Internacionais e Instituições

Nesta seção, analisaremos de que forma os Estados interagem para formar instâncias internacionais e como seu desenho institucional afeta o padrão das negociações realizadas em seu âmbito. Neste momento, abandonaremos as delimitações entre as diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais e nos focaremos nos argumentos apresentados pelos

³⁶ “Hacia el fin del siglo XX, la soberanía se renueva, a través de una redistribución del poder y de las competencias que, de los Estados, pasan a colectividades supraestatales comunitarias que reciben una parte de los poderes soberanos.”

³⁷ “Significa necesariamente la transferencia de competencias y facultades, y por ende una reducción de su soberanía.”

autores. Essa opção é respaldada por Keohane e Krasner, conforme se transcreve *litteris*:

o debate interno de Krasner sobre realismo, institucionalismo e construtivismo indica que deveríamos, de uma vez por todas, eliminar a noção de que essas visões são alternativas. Nas mãos de um mestre da análise da política internacional como Stephen Krasner, elas são, ao invés, *complementares*³⁸ (KEOHANE, 2013, p. 28). (grifo no original)

Como visto anteriormente, a necessidade de exercer poder é intrínseca à própria existência do Estado. Em um sistema com diversos Estados, busca-se balancear ou sobrepor seu poder com relação ao do outro. A definição de poder, que Dahl (*Apud* KEOHANE, 2013, p. 29) apresenta é “poder é a habilidade de levar outros a fazerem o que eles não fariam de outra maneira”³⁹. Por sua vez, Finnermore e Goldstein apontam que para Hans Morgenthau “poder era o objetivo e o domínio da política internacional. Política, na visão de Morgenthau, era sobre estados buscando (exercer) interesses, e, em ‘política internacional’, os interesses são definidos em termos de poder”⁴⁰ (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 18).

Keohane apresenta três faces do poder: (1) usar recursos como incentivos positivos ou negativos; (2) afetar a agenda de tomada de decisões; (3) afetar o que as pessoas querem e acreditam. Segundo ele, o exercício dessas faces não exige o uso do poder coercitivo, mas sim a indução (KEOHANE, 2013, p. 29).

Em uma arena internacional sem coalizões, o uso do “*soft power*” se dá de forma dispersa em diferentes âmbitos de interesse do Estado. No entanto, quando Estados se unem para cooperar e delegar poderes a um ente, a forma

³⁸ “Krasner’s internal self-debate among realism, institutionalism, and constructivism indicates that we should once and for all dispense with the notion that these views are alternatives. In the hands of a master analyst of world politics such as Stephen Krasner, they are instead *complements*.”

³⁹ “Power is the ability to get others to do what they would not otherwise do.”

⁴⁰ “Power was the goal and domain of international politics. Politics, in Morgenthau’s view, was about states pursuing interests, and in international politics interests were defined in terms of power.”

de exercício do poder se dá pelo desenho das instituições, dada a sua influência nos resultados do processo decisório.

Inicialmente, para abordar o assunto, cabe revisar os seguintes conceitos: (1) instituições; (2) regimes; (3) regimes internacionais; (4) organizações internacionais; (5) convenções. Instituições podem ser definidas como “conjuntos persistentes e conectados de regras (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, restringem atividades e moldam expectativas”⁴¹ (KEOHANE, 1989, p.03).

Uma definição coletiva sobre o conceito de regime será seguida nesse trabalho, por representar a síntese de diferentes noções discutidas abaixo:

Mais recentemente, uma definição coletiva, desenvolvida em uma conferência sobre o assunto, definiu regimes internacionais como “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas de atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, causação e retitude. Normas são parâmetros de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscritões específicas para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes para a tomada e a implementação de escolhas coletivas”⁴² (Krasner *Apud* KEOHANE, 2005, p. 57).

Nesse sentido, regimes podem ser definidos como “instituições com regras específicas, estabelecidas por governos, que pertencem a conjuntos particulares de temas nas relações internacionais”⁴³ (KEOHANE, 1989, p.04), como “(...) Krasner definiu, aqui, regimes como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos

⁴¹ “Persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.”

⁴² “More recently, a collective definition, worked out at a conference on the subject, defined international regimes as “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”

⁴³ “Institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations.”

atores convergem”⁴⁴ (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 21), ou, na definição de John Ruggie (*Apud* KEOHANE, 2005, p. 57) “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, os quais foram aceitos por um grupo de Estados”⁴⁵.

Cabe, então, diferenciar regime de regime internacional. Para Keohane (2005, p. 89) “regimes internacionais são mais parecidos com os “quase-acordos” (...) Esses quase-acordos são legalmente inexigíveis, mas, como contratos, auxiliam a organizar relações em formas mutuamente benéficas”⁴⁶. O conceito de regime abarca quatro componentes: (1) princípios; (2) normas; (3) regras; e (4) procedimentos de tomada de decisão (KEOHANE, 2005, p. 59). Esses quatro conceitos relacionam-se com as ações e comportamentos das entidades internacionais, uma vez que delimitam o âmbito de atuação dos Estados, permitindo e proibindo determinados comportamentos (KEOHANE, 2005, p. 59).

Princípios são normas, regras e procedimentos vistos em um contexto único, de prescrições comportamentais gerais. A diferença entre normas e regras é bastante tênue, haja vista que regras indicam direitos e obrigações de forma mais pormenorizada, ao passo que as são projeções de legitimidade e ilegitimidade a respeito do comportamento dos membros de determinado regime, definindo, ademais, responsabilidades e obrigações em termos gerais. Apesar de as regras serem mais específicas – ou talvez, precisamente por isso –, elas são mais fáceis de alterar do que normas ou princípios (KEOHANE, 2005, p. 58-59).

Quanto ao quarto componente dos regimes internacionais, os procedimentos de tomada de decisão, assim como as normas, podem ser caracterizados como compromissos específicos, próximos às regras. Contudo,

⁴⁴ “(...) Krasner defined regimes here as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge.”

⁴⁵ “A set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states.”

⁴⁶ “International regimes are more like the “quasi-agreements”(…).These quasi-agreements are legally unenforceable but, like contracts, help to organize relationships in mutually beneficial ways”.

diferentemente destas, os procedimentos tendem a não considerar o mérito da questão; antes, eles “proporcionam meios de implementar os princípios e alterar suas regras”⁴⁷ (KEOHANE, 2005, p. 58). No entanto, é possível visualizar hipóteses (e mesmo situações concretas) em que os procedimentos de tomada de decisão são adotados tendo em vista determinados objetivos políticos. A título de ilustração, procedimentos que se mostrem claramente ineficazes para a continuidade de processos (por exemplo, de solução de controvérsias) podem ser adotados como forma de controle, justificado pela percepção estatal de que sua atuação fora daquele regime poderia lhe render melhores resultados, mas sua saída dele poderia significar um afastamento daquela coalizão.

Regimes internacionais “também afetam os custos de transação no mais mundano dos sentidos de tornar mais barato aos governos se reunir para negociar acordos. É mais conveniente negociar acordos dentro de um regime do que fora dele”⁴⁸ (KEOHANE, 2005, p. 90). Dessa forma, se torna mais benéfico ao Estado fazer parte de um regime do que estar fora dele, levando em consideração que “regimes internacionais permitem, assim, que os governos se beneficiem de potenciais economias de escala. Uma vez que um regime foi estabelecido, o custo marginal de lidar com cada assunto adicional é menor do que seria se não houvesse um regime”⁴⁹ (KEOHANE, 2005, p. 90). Ademais, dentro de um regime, os Estados se beneficiam “do relativamente alto e simétrico nível de informação que ele gera, e dos meios pelos quais torna mais fácil concluir as barganhas para sustentação do regime”⁵⁰ (KEOHANE, 2005, p. 100).

⁴⁷ “Provide ways of implementing their principles and altering their rules.”

⁴⁸ “Also affect transaction costs in the more mundane sense of making it cheaper for governments to get together to negotiate agreements. It is more convenient to make agreements within a regime than outside of one.”

⁴⁹ “International regimes thus allow governments to take advantage of potential economies of scale. Once a regime has been established, the marginal cost of dealing with each additional issue will be lower than it would be without a regime.”

⁵⁰ “From the relatively high and symmetrical level of information that it generates, and from the ways in which it makes regime-supporting bargains easier to consummate.”

A adesão ao regime pode ser vista como uma estratégia para redução de custos no relacionamento internacional. Essa estratégia trará, contudo, consequências colaterais, na medida em que os relacionamentos ocorridos no contexto do regime desenvolverão uma nova dinâmica, capaz de interferir e alterar a própria forma como o relacionamento direto entre entidades internacionais ocorrem. Assim, o estabelecimento arranjos cooperativos gera novas formas de relacionamento nas relações internacionais:

Para os realistas, os regimes internacionais e os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que eles incorporam refletiam as preferências dos poderosos. Para os liberais, esses mesmos regimes foram soluções eficientes para problemas de falha de mercado. No momento, entretanto, o objetivo compartilhado desse grupo diverso era definir a existência de arranjos cooperativos, até mesmo em um mundo anárquico, e fornecer meios de analisar as causas e as consequências dessa forma de política internacional⁵¹ (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22).

Contrariamente, uma visão de contornos mais realista acaba por não levar em consideração a capacidade de atores de menor poder relativo de influenciarem a conformação dos regimes: “Krasner argumentava que a organização de regimes se referia menos sobre como resolver problemas comuns enfrentados pelos signatários de um acordo e mais sobre como regras específicas favoreciam determinados membros (normalmente poderosos)”⁵² (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22.). Essa visão realista se afasta da análise da criação de regimes por atores internacionais de menor poder relativo entre si, como se sempre houvesse algum membro capaz de moldar as regras de relacionamento estabelecidas nos diferentes regimes. Diversamente, pode-se argumentar que a constituição de regimes é momento importante para os

⁵¹ “For realists, international regimes and the principles, norms, rules, and decision-making procedures they embodied reflected the preferences of the powerful. For liberals, these same regimes were efficient solutions to market failure problems. At the time, however, the shared goal of this diverse group was to establish the existence of cooperative arrangements, even in a world of anarchy, and to provide ways to analyze the causes and consequences of this international political form.”

⁵² “Krasner argued that the organization of regimes was less about how to solve some common problem faced by the signatories to an agreement and more about how specific rules favored particular (usually powerful) members.”

atores de menor poder negociarem regras que os beneficiem. Krasner, apoia esse entendimento:

Ao tempo em que concordava que regimes deixavam os seus membros em melhor situação, ele [Krasner] voltou às suas origens realistas e argumentou que existiam numerosos locais na “fronteira de Pareto” onde a cooperação poderia ocorrer. Era o poder, ele sugeriu, e não outros atributos do regime que determinavam a particular escolha de regras do regime e do grau no qual o regime avançavam os interesses de determinados membros⁵³ (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22).

Inserido no contexto de regimes, está o conceito de convenção. Convenções são definidas por Keohane como sendo “instituições informais, com regras e interpretações implícitas, que definem as expectativas dos atores. (...) Convenções não são apenas abrangentes na política internacional, mas também temporal e logicamente prévias aos regimes ou às organizações internacionais formais”⁵⁴ (KEOHANE, 1989, p.04). Assim, convenções podem ser compreendidas como momento anterior à constituição de regimes, não somente no tempo, mas em sua lógica. Ainda que existam regimes em vigor, convenções podem surgir em seu seio como regras não escritas e comportamentos socialmente esperados dos atores. Não obstante, Keohane aponta uma semelhança entre convenções e regimes: “Regimes também se parecem com convenções: práticas, vistas como conhecimento comum em uma comunidade, às quais os atores se conformam não porque elas são excepcionalmente as melhores, mas porque outros se conformam a elas também”⁵⁵ (KEOHANE, 2005, p. 89).

⁵³ “While agreeing that regimes did make members better off, he [Krasner] returned to his realist roots and argued that there were multiple places on the “Pareto frontier” that cooperation could occur. It was power, he suggested, and not other attributes of the regime that determined the particular choice of regime rules and the degree to which the regime furthered the interests of particular members.”

⁵⁴ “Informal institutions, with implicit rules and understandings, that shape the expectations of actors. (...) Conventions are not only pervasive in world politics but also temporally and logically prior to regimes or formal international organizations.”

⁵⁵ “Regimes also resemble conventions: practices, regarded as common knowledge in a community, that actors conform to not because they are uniquely best, but because others conform to them as well.”

No sentido oposto, encontram-se as organizações internacionais. De modo a moldar de forma mais efetiva os processos de tomada de decisão e de cooperação, podem surgir organizações internacionais, que complementam e estão de acordo com os princípios do regime ao qual se inserem. As organizações internacionais podem, assim, ser vistas como meio de sistematizar princípios, normas e regras dentro de um regime

Adicionalmente, organizações internacionais tendem a prever em seus tratados constitutivos quais atores internacionais delas participam e os meios como suas regras poderão ser modificadas ou emendadas. Regimes não possuem regras escritas para sua própria modificação, pois elas resultam da própria interação entre os atores. No contexto internacional, pode-se concluir, com Keohane que “regimes não conseguem se adaptar ou se transformar. Na ausência de organizações internacionais, regimes internacionais são integralmente a expressão dos interesses dos Estados constituintes”⁵⁶ (KEOHANE, 1989, p.05).

Uma definição das posições relativas entre regimes internacionais e organizações internacionais seria que aqueles podem existir sem estas (mas não o contrário), e as últimas existiriam no contexto dos primeiros. As organizações internacionais são desenvolvimentos recentes no tempo – a primeira organização internacional de que se tem notícia é a União Postal. Nesse sentido, Keohane considera que

talvez sem exceção, organizações internacionais estão contidas em regimes internacionais: muito do que elas fazem é monitorar, administrar e modificar a operação dos regimes. Organizações e regimes podem ser analiticamente distinguíveis, mas na prática podem ser quase coincidentes⁵⁷ (KEOHANE, 1989, p.05).

⁵⁶ “Regimes cannot adapt or transform themselves. In the absence of international organizations, international regimes are entirely the expressions of the interests of constituent states.”

⁵⁷ “Perhaps without exception, international organizations are embedded within international regimes: much of what they do is to monitor, manage and modify the operation of regimes. Organization and regime may be distinguishable analytically, but in practice they may seem almost coterminous.”

Não há de se olvidar, contudo, do Direito Costumeiro como princípios reconhecidos pelos Estados. Não foi, entretanto, capaz de estabelecer regimes internacionais; antes, o estabelecimento de regimes, principalmente por meio da capacidade dos atores de maior poder relativo impor determinadas configurações, tendia mais a alterar o Direito Costumeiro com o passar do tempo do que tomá-lo como base para definição de sua conformação.

A intensificação das relações internacionais, principalmente, das trocas comerciais em seus estágios mais avançados ensejaram (ou demandaram) regras mais precisas, que permitissem maior grau de eficiência e menor custo de oportunidade, reduzindo a desconfiança entre os atores envolvidos. Segundo Keohane,

regimes econômicos internacionais normalmente incorporam organizações internacionais que fornecem fóruns para encontros e secretarias administrativas que podem agir como catalisadoras de acordos. Na medida em que seus princípios e regras podem ser aplicados a uma grande variedade de questões particulares, eles são eficientes: estabelecer as regras e os princípios no início torna desnecessário ter de renegociá-los toda vez que uma questão específica surge⁵⁸ (KEOHANE, 2005, p. 90).

Na análise da relação entre instituições internacionais e interesses estatais, Mitchell (2009, p. 66) aponta fatos relevantes sobre como os Estados atuam. Segundo ele, os Estados: (1) agem para alcançar seus objetivos; (2) utilizam as instituições internacionais para realizar seus objetivos; (3) desenham instituições de acordo seus objetivos; e (4) disputam para influenciar no desenho institucional. Os Estados, com o objetivo de influenciar nos resultados das negociações realizadas no âmbito de uma instituição internacional, buscam definir seu desenho, de forma que ele produza resultados favoráveis aos seus interesses.

⁵⁸ "International economic regimes usually incorporate international organizations that provide forums for meetings and secretariats that can act as catalysts for agreement. Insofar as their principles and rules can be applied to a wide variety of particular issues, they are efficient: establishing the rules and principles at the outset makes it unnecessary to renegotiate them each time a specific question arises."

Nesse jogo de poder e influência, a sensibilidade e a vulnerabilidade dos atores envolvidos influenciam no resultado. Esses conceitos, apresentados por Keohane e Nye Jr. (1997, p. 10-11) se relacionam com a interdependência dos Estados. A sensibilidade significa a capacidade de resposta de um ator diante de uma estrutura de políticas. Ela pode ter um caráter social, político ou econômico.

Já a vulnerabilidade se refere à relativa gama de alternativas e de custos da qual os atores dispõem: “vulnerabilidade pode ser definida como a capacidade de um ator arcar com custos impostos por eventos externos, após as políticas serem alteradas. Uma vez que é geralmente difícil de mudar as políticas de forma rápida, efeitos imediatos de mudanças externas geralmente refletem na sensibilidade” (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 11). Nesse sentido, os atores com menor vulnerabilidade, teriam maior capacidade de definir as regras do jogo, ou seja, a estrutura institucional (KEOHANE; NYE JR. 1997, p, 13). Embora essa conclusão aproxime-se ao argumento de Krasner de que são as potências que definem a estrutura das organizações, é preciso recordar que os atores de menor poder relativo detêm o poder de barganha de deixar as negociações para formação do organismo internacional ou até mesmo, posteriormente, quando esse já estiver em vigor, abandoná-lo. Não obstante, acaso os interesses dos atores de menor poder relativo sejam centrais na futura organização internacional, esse poder de barganha é diminuído consideravelmente.

Pode-se perguntar qual é a relevância das instituições no âmbito das relações entre Estados que são partes de um mesmo grupo identitário e das relações desse grupo com terceiros. Ademais, resta verificar a forma como funcionam as instituições e que importância elas apresentam para a análise da integração sul-americana. Para uma real compreensão do papel das instituições nos arranjos internacionais, é necessário realizar análises nos dois níveis: política interna dos Estados; e política externa, levando em consideração a balança de poder.

Nesse sentido, Keohane afirma que

o comportamento estatal pode ser estudado de “dentro para fora” ou de “fora para dentro”. Explicações de “dentro para fora”, ou explicações ao nível da unidade, localizam as fontes do comportamento internamente ao ator – por exemplo, nos sistemas político ou econômico de um país, os atributos de seus líderes, ou sua cultura política doméstica. Explicações de “fora para dentro”, ou explicações sistêmicas, explicam o comportamento estatal com base em características do sistema como um todo⁵⁹ (KEOHANE, 2005, p. 25).

Conforme já visto em seção anterior desta pesquisa doutoral, Lake e McCubbins (2006, p. 342) apontam como razões que motivam os Estados a delegarem competência: (1) especialização e conhecimento especializado; (2) a presença de externalidades políticas; (3) os paradoxos da tomada de decisão coletiva; (4) a resolução de litígios; (5) o reforço da credibilidade da política; e (6) locking in policy. E Hawkins (2006, p.13), indica os benefícios da delegação: (1) gestão de externalidades políticas; (2) facilitação da tomada de decisão coletiva; (3) a resolução de controvérsias; (4) reforço da credibilidade; e (5) a criação de tendências políticas.

A partir deste ponto, serão abordados alguns dos incentivos, motivações, benefícios e malefícios da delegação, realizando um paralelo entre a teoria e o histórico sul-americano. Os assuntos tratados serão: (1) resolução de controvérsias; (2) criação de redes entre funcionários dos Estados; (3) democracia e *accountability*; (4) mudanças nas instituições; e (5) proliferação de instituições.

Conforme assevera Keohane (2005, p. 79), “os incentivos para formar regimes internacionais será maior em espaços políticos mais densos do que nas zonas com menor densidade”⁶⁰. Isso ocorre porque em espaços políticos com maior densidade pode haver interferência, duplicidade ou antinomia entre

⁵⁹ “State behavior can be studied from the “inside-out” or from the “outside-in”. “Inside-out”, or unit-level, explanations locate the sources of behavior within the actor—for instance, in a country’s political or economic system, the attributes of its leaders, or its domestic political culture. “Outside-in”, or systemic, explanations account for state behavior on the basis of attributes of the system as a whole.”

⁶⁰ “The incentives to form international regimes will be greater in dense policy spaces than in areas with lower issue density, owing to the fact that ad hoc agreements in a dense policy space will tend to interfere with one another, unless they are based on a common set of principles and rules”

as diferentes normas adotadas, gerando insegurança nas relações, a menos que sejam baseados em “um conjunto comum de princípios e regras”. Ao fazer uso de um espaço institucional com regras predeterminadas, há uma maior previsibilidade dos resultados, uma vez que todos os envolvidos conhecem as regras e procedimentos de tomada de decisão aplicáveis. Isso reduz o custo de transação para os Estados.

No entanto, cabe afirmar que “já que governos valorizam a manutenção de sua própria autonomia, é geralmente impossível constituir instituições internacionais que exerçam autoridade sobre os Estados”⁶¹ (KEOHANE, 2005, p. 88). Essa premissa aplica-se ao caso sul-americano, na medida em que, como será abordado no próximo capítulo, as instituições criadas na região não detêm autoridade sobre os Estados, deixando-os livres na tomada de decisão e na adoção das medidas aprovadas no âmbito dos organismos de integração.

Um grande incentivo para a criação de instituições é a possibilidade de resolução de controvérsias de forma pacífica e sobre um guarda-chuva de regras pré-estabelecidas entre os agentes. Keohane, Moravcsik e Slaughter reforçam essa assertiva:

O modelo internacional tradicional de resolução de controvérsias em direito e na política coloca o controle absoluto pelos Estados em um dos extremos do espectro. Controvérsias são solucionadas pelos próprios agentes das partes interessadas. Cada lado apresenta sua própria interpretação das regras e de sua aplicabilidade ao caso em questão; desacordos são resolvidos por meio da barganha interestatal institucionalizada. Não há regras permanentes de procedimento ou precedentes legais, ainda que, em resoluções de controvérsias jurisdicizadas, as decisões tenham de ser coerentes com o Direito Internacional. Regras institucionais podem também influenciar o resultado, determinando as condições – parâmetros interpretativos, requerimentos para votação, seleção – sob as quais decisões de autoridade são tomadas⁶² (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002, p. 154-155).

⁶¹ “Since governments put a high value on the maintenance of their own autonomy, it is usually impossible to establish international institutions that exercise authority over states.”

⁶² “The traditional international model of dispute resolution in law and politics places pure control by states at one end of a continuum. Disputes are resolved by the agents of the interested parties themselves. Each side offers its own interpretation of the rules and their applicability to

Os autores indicam três características da resolução internacional de controvérsias que conformariam dois tipos ideais: (1) independência; (2) acesso; (3) e inserção. Elas são avaliadas em uma escala que vai de baixa a alta. Os tipos formados a partir delas são: (1) resolução de controvérsias interestatais; e (2) resolução de controvérsias transnacionais. Na resolução de controvérsias interestatais, os juízes, a definição da agenda, e a aplicação do direito estão sujeitos a veto dos Estados, que decidem quem serão os juízes, a matéria que eles julgarão e como a decisão será executada. Na resolução de controvérsias transnacionais, os juízes, a definição da agenda, e a aplicação do direito são independentes da pressão individual e coletiva dos Estados (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002. p. 163).

No caso das três experiências sul-americanas de integração objeto desta tese – ALADI, Unasul e Mercosul –, existe a possibilidade de negociação direta entre as partes da controvérsia, sendo que todos adotam o formato de resolução de controvérsias interestatais. O Mercosul, além dessa opção, conta com um sistema de solução de controvérsias próprio, conforme será objeto de análise no próximo capítulo, que permite a resolução da contenda por árbitros, por um tribunal arbitral ou por um de seus órgãos, adotando, portanto, o modelo de resolução de controvérsias transnacionais. Por sua vez, a ALADI dá preferência a um sistema de consultas entre as Partes, mas possibilita que no caso de insucesso, seja levada ao Comitê de Representantes. A Unasul também prevê negociações diretas, mas caso solução não seja alcançada pelas Partes, a controvérsia poderá ser submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados e ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, subsequentemente.

Com relação às decisões tomadas no âmbito da solução internacional de controvérsias, Keohane, Moravcsik e Slaughter chamam a atenção para a

the case at issue; disagreements are resolved through institutionalized interstate bargaining. There are no permanent rules of procedure or legal precedent, although in legalized dispute resolution, decisions must be consistent with international law. Institutional rules may also influence the outcome by determining the conditions – interpretive standards, voting requirements, selection – under which authoritative decisions are made.”

possibilidade de os Estados deixarem em aberto a obrigação legal de executarem o que foi decidido:

Até mesmo se casos forem trazidos perante tribunais e esses tribunais emitirem decisões contra Estados, em que medida essas decisões são legalmente executáveis pode variar. Observamos que a maioria dos sistemas internacionais jurídicos cria uma obrigação legal que os governos devem cumprir, mas deixa a executoriedade para a barganha interestatal⁶³ (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002, p. 170).

No caso da integração sul-americana, cada um dos organismos analisados adota uma forma diferente de execução, de cumprimento e de sanção pelo não cumprimento. De modo geral, não há uma norma coercitiva que os obrigue a cumprir com as recomendações obtidas na solução dos dissídios, com exceção do Mercosul, que aplica medidas compensatórias mediante o não cumprimento do laudo arbitral ou laudo do TPR. Apesar da especialização crescente dos modelos de resolução de conflitos no âmbito internacional, pode-se afirmar que:

Resoluções transnacionais de controvérsias não afastam a política interestatal, mas o poder de governos nacionais tem de ser filtrado através de normas de profissionalismo judiciário, de uma opinião pública que apoia concepções particulares do Estado de Direito e de uma persistente tensão entre interesses de curto e de longo prazos. Indivíduos e grupos podem concentrar-se em decisões de cortes internacionais como pontos fulcrais em torno dos quais podem se mobilizar, criando uma interseção aprofundada entre litígio transnacional e política democrática⁶⁴ (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002, p. 172)

Um benefício da criação de instituições internacionais vai além das relações entre Chefes de Estado e Ministérios de Relações Exteriores, e sobre

⁶³ “Even if cases are brought before tribunals and these tribunals render judgements against states, the extent to which judgments are legally enforceable may differ. We have seen that most international legal systems create a legal obligation for governments to comply but leave enforcement to interstate bargaining.”

⁶⁴ “Transnational dispute resolution does not sweep aside traditional interstate politics, but the power of national governments has to be filtered through norms of judicial professionalism, public opinion supporting particular conceptions of the rule of law, and an enduring tension between calculations of short- and long-term interests. Individuals and groups can zero in on international court decisions as focal points around which to mobilize, creating a further intersection between transnational litigation and democratic politics.”

os assuntos de *high politics* e *low politics* abordados em seu âmbito. Trata-se do estabelecimento de redes de funcionários dos Estados. Sua definição é dada por Slaughter e Hale (2010, p. 48): “redes transgovernamentais são instituições informais conectando autoridades reguladoras, legisladores, alguns ministros, juízes e outros atores através das fronteiras nacionais que colocam em prática variados aspectos da governança global”⁶⁵.

Essas redes podem ser classificadas em três tipos: (1) de informação; (2) de execução; e (3) de harmonização. As redes podem também ser classificadas entre horizontais e verticais. As horizontais são aquelas entre atores de mesmo nível hierárquico, enquanto as verticais são entre atores nacionais e funcionários internacionais (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 50).

As redes de informação reúnem representantes dos Estados, como juízes, legisladores e formadores de políticas públicas em torno de uma troca de experiências e de melhores práticas, seja por meio de seminários, treinamentos, reuniões, seja por meio de relações interpessoais. Já as redes de execução, ocorrem por meio de coordenação entre os funcionários dos Estados com a finalidade de colaborar com a coordenação ou complementação de legislações nacionais, por meio de intercâmbio de informações e de conhecimentos técnicos. Por seu turno, as redes de harmonização reúnem especialistas para propor alterações legislativas de forma a que as normas dos Estados sigam um mesmo parâmetro (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 50).

Slaughter e Hale (2010, p. 54-55.) asseveram que essas redes não detêm “autoridade legal formal”, mas listam quatro de seus benefícios: (1) são fóruns de experimentação e partilha de experiências, o que permite aprendizagem; (2) são uma plataforma para influência mútua; (3) viabilizam a coordenação de ações entre os estados, com reduzido custo de transação – uma vez que não estão formalmente vinculadas a instituições ou à diplomacia tradicional; (4) são uma forma de governança global. Nesse sentido, apontam

⁶⁵ “Transgovernmental networks are informal institutions linking regulators, legislators, some ministers, judges, and other actors across national boundaries to carry out various aspects of global governance.”

como benefícios que essas redes “permitem a autoridades domésticas interagir com seus homólogos estrangeiros diretamente, sem muita supervisão das chancelarias locais ou das autoridades superiores do Poder Executivo, e apresentam laços ‘entre pares’ estruturados de forma menos rígida, desenvolvidos por meio de frequentes interações mais do que por encontros em negociações formais”⁶⁶ (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 48)

Nos processos de integração da América do Sul existe uma troca intensa de conhecimentos por meio das reuniões ministeriais, grupos de trabalho e comitês técnicos, conforme será abordado no próximo capítulo.

Os autores afirmam que “redes transgovernamentais podem ser uma atrativa forma de regulação da governança global. Instituições internacionais tradicionais e outras formas de governança global são, ocasionalmente, apontadas como sofrendo de déficit democráticos”⁶⁷ (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 55). A questão do déficit democrático nos organismos internacionais é objeto de análise de muitos teóricos sendo que parte dos autores entende que esse é um efeito colateral da criação de instituições supranacionais e parte entende que ele não existe. O déficit democrático em organismos de integração regional – no caso, Mercosul e União Europeia – foi abordado na nossa pesquisa de mestrado. Na oportunidade, concluímos que:

Há de se perceber que existem dois níveis de análise quando tratamos de democracia e de legitimidade em um organismo internacional. O primeiro se reporta à relação entre o Estado e seus súditos e o segundo está relacionado ao organismo internacional e aos Estados que o compõem. Em outras palavras, o primeiro nível de análise deve verificar se os Estados estão, ao atuar no âmbito internacional, representando a vontade de seus nacionais; e o segundo nível de análise deve verificar se o organismo de integração dispõe de mecanismos que tornem sua atuação mais próxima da vontade dos Estados ou se ele exprime uma vontade particular em sua atuação (RIBEIRO, 2012, p. 67).

⁶⁶ “They allow domestic officials to interact with their foreign counterparts directly, without much supervision by foreign offices or senior executive branch officials, and feature loosely structured, peer-to-peer ties developed through frequent interaction rather than formal negotiation.”

⁶⁷ “Transgovernmental networks can be a normatively attractive form of global governance. Traditional international institutions and other forms of global governance are sometimes said to suffer from a democratic deficit.”

Keohane e Nye Jr. (2002, p. 234) entendem que “instituições internacionais carecem da característica fundamental que faz a democracia possível e que, nas democracias, facilita a *accountability*: uma população educada operando dentro de uma comunidade política na qual é geral o consenso acerca do que torna as decisões públicas legítimas”⁶⁸. E asseveram que “um Estado: um voto não é democrático”⁶⁹. Cabe fazer um breve comentário sobre a concessão de um voto para cada Estado. Refere-se, inicialmente, à igualdade jurídica entre os Estados, que coloca formalmente no mesmo patamar, entidades com poderes materialmente díspares. Essa conceituação, contudo, permitiu um maior desenvolvimento do Direito Internacional para torná-lo o que é nos dias atuais.

No entanto, é possível afirmar que a concessão de um voto por Estado está diretamente relacionada ao nível de legitimação entre o organismo e os seus componentes (que são também seus fundadores ou sua origem). A concessão de um voto a cada Estado, traz como consequência a concessão do mesmo peso relativo nas votações, o que permite aumentar o poder de barganha dos atores de menor poder relativo na busca pelos resultados almejados, diminuindo a necessidade de submeter-se às exigências da potência dominante. Se, no caso em tela, democracia for conceituada como igualdade de oportunidades e de peso nas decisões, poder-se-ia afirmar que tal concessão geraria um maior grau democrático nas organizações internacionais. Contudo, em sentido contrário, sob o prisma do outro nível de legitimidade, ou seja, aquele no qual o cidadão e o Estado se relacionam, dar a Estados com pesos demográficos distintos a mesma quantidade de votos, geraria uma distorção na representatividade dos nacionais por meio de sub ou super-representatividade, problema similar ao que ocorre em democracias que adotam o voto proporcional para a escolha de representantes parlamentares.

⁶⁸ “International institutions lack the essential feature that makes democracy possible and that, in democracies, facilitates accountability: an acknowledged public operating within a political community in which there is a general consensus on what makes public decisions legitimate”.

⁶⁹ “One state: one vote is not democratic”.

A identificação de dificuldade existente em sistemas democráticos nacionais, que não deixam de ser considerados como tais por falhas na representatividade eleitoral, permite concluir, ao menos no âmbito da integração europeia, com Dromi *et alii* “não existe direito comunitário autocrático porque a organização comunitária exige participação e representação, com estruturas supraestatais nascidas à imagem e semelhança da democracia interna de cada Estado membro⁷⁰” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49). Por seu turno, Ventura (2003) entende que o déficit democrático é o espelho dos déficits individuais dos Estados Partes. Com relação ao *accountability*, Keohane e Nye Jr. (2002, p. 234) afirmam:

Tal senso de comunidade é claramente inexistente no nível global e cria problemas tanto normativos quanto práticos para a democracia global. Entretanto, como notamos, o *accountability* não é garantido unicamente por meio de eleições. De fato, trata-se de um fenômeno multidimensional. Podemos distinguir *accountability* eleitoral e *accountability* não eleitoral⁷¹ (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 235).

Eles entendem que existem três mecanismos que fortalecem o *accountability* eleitoral: (1) o controle do Estado por meio de cadeias de delegação reforça a responsabilização; (2) fortalecer os mecanismos de prestação de contas domésticas; (3) os mercados fornecem uma prestação de contas não eleitoral. Destaca-se que os autores citam as redes de funcionários dos Estados como uma forma de *accountability* não eleitoral (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 235- 236).

Para Keohane e Nye Jr., “o problema do *accountability* para a governança em nível internacional não é a complete ausência de mecanismos

⁷⁰ “No hay derecho comunitario autocrático porque la organización comunitaria exige participación y representación, con estructuras supraestatales nascidas a imagen y semejanza de la democracia interior de cada Estado miembro” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49)

⁷¹ “Such a sense of community is clearly absent at the global level and creates severe normative as well as practical problems for the input side of global democracy. However, as we have noted, accountability is not ensured through elections alone. Indeed, it is a multidimensional phenomenon. We can distinguish electoral accountability and nonelectoral accountability.”

de responsabilização. O problema é que os mecanismos são desarticulados”⁷² (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 236). Essa desarticulação se dá nos três organismos de integração sul-americanos, conforme veremos mais adiante. Mas, para além da desarticulação, eles afirmam que “a efetividade aumenta a legitimidade tanto em nível ‘macro’ quanto em nível ‘micro’. No lado macro, as realizações gerais de um regime internacional em produzir um bem coletivo podem ser apreciadas”⁷³ (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 237).

Retornando à discussão acerca do déficit democrático, cabe citar, por fim, a participação social em instituições internacionais, como um terceiro elemento que aproxima os dois níveis de análise. Sobre o tema, Jucá (2002, p. 121-122) afirma que o indivíduo possui duas cidadanias: a nacional e a regional. Segundo essa ótica, os cidadãos seriam a unidade legitimadora do organismo de integração e do Estado, e atuariam tanto no nível doméstico quanto no nível internacional.

O último ponto a ser abordado neste capítulo, é a proliferação de instituições, um fenômeno comum na América do Sul. Para iniciar a discussão cabe citar Hawkins (2006, p. 18), que assevera que “os Estados podem delegar autoridade a uma OI or rever o contrato de uma OI já existente para reforçar a credibilidade dos seus compromissos com as políticas”⁷⁴; Keohane (2005, p. 26) complementa tal linha de pensamento ao afirmar que “quando o sistema internacional muda, também mudarão os incentivos e o comportamento”⁷⁵. Nesse caminho, Keohane esclarece:

A capacidade de criar cooperação quando ela é desejada pelos governos também dependerá dos padrões existentes dos regimes. A criação de novos regimes internacionais pode ser facilitada pela confiança mútua criada pelos regimes antigos. Regimes raramente emergem do caos; ao contrário, eles se

⁷² “The problem of accountability for governance at the international level is not the complete absence of mechanisms for accountability. The problem is that the mechanisms are disarticulated.”

⁷³ “Effectiveness enhances legitimacy in both “macro” and “micro” ways. On the macro side, the overall accomplishments of an international regime in producing a collective good may be appreciated.”

⁷⁴ “States may delegate authority to an IO or revise an existing IO contract to enhance the credibility of their policy commitments.”

⁷⁵ “When the international system changes, so will incentives and behavior.”

constroem um sobre o outro. Deveríamos, portanto, pensar tanto na evolução dos regimes quanto na criação deles *ex nihilo*. Essa intrincada conexão entre a operação de antigos regimes e a criação de novos significa que uma análise funcional dos regimes (...) é crucial para entender não só por que os regimes foram criados e mantidos, mas também como eles evoluíram ao longo do tempo⁷⁶ (KEOHANE, 2005, p. 79).

Como visto no primeiro capítulo, a ideia de uma integração latino-americana (e sul-americana) teve início com Simón Bolívar e foi gradualmente crescendo por meio das Conferências Pan-Americanas, com a assinatura do TIAR, com a criação da Cepal, da UNCTAD, da ALALC e com as diversas iniciativas que vieram em seguida.

No entanto, além de um desenvolvimento e incremento da integração regional, houve uma multiplicação de instâncias e de organismos nos quais os temas de interesse da região são (ou foram) debatidos. Podemos aqui listar os mencionados nesta tese: (1) Associação Latino-Americana de Integração; (2) Associação Latino-Americana de Livre Comércio; (3) Alternativa Bolivariana para as Américas; (4) Área de Livre Comércio das Américas; (5) Área de Livre Comércio da América do Sul; (6) Aliança para o Progresso; (7) Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento; (8) Comunidade Andina de Nações; (9) Comunidade Sul-Americana de Nações; (10) Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos; (11) Comissão Econômica para a América Latina e Caribe; (12) Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata; (13) Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana; (14) Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe; (15) Mercado Comum do Sul; (16) Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; (17) Sistema Econômico

⁷⁶ “The ability to create cooperation when it is desired by governments will also depend on existing patterns of regimes. The creation of new international regimes may be facilitated by the mutual confidence created by old ones. Regimes rarely emerge from chaos; on the contrary, they are built on one another. We should therefore think as much about the evolution of regimes as about their creation *ex nihilo*. This intricate connection between the operation of old regimes and the creation of new ones means that a functional analysis of regimes, (...) is crucial for understanding not only why regimes are created and maintained, but also how they evolve over time.”

Latino-Americano; (18) Tratado Interamericano de Assistência Recíproca; e (19) União de Nações Sul-Americanas.

Essa multiplicidade de foros é uma realidade abordada por Drezner, que aponta o seu caráter prejudicial aos países de menor poder relativo e benéfico para os países com maior poder:

(...) À medida que estruturas de governança global se transformam de regimes internacionais em complexos de regimes, a proliferação legal e de organizações pode mudar a política internacional de resultados baseados em regras para resultados baseados em poder. A proliferação aumenta a capacidade de Estados poderosos de envolver-se em *forum shopping* em relação a outros atores. Para assegurar-se, atores mais fracos, assim como as grandes potências, irão utilizar o *forum shopping* como estratégia. Existe uma variedade de razões, contudo, pelas quais a complexidade de um regime internacional favorece o forte sobre o fraco em um nível maior do que o *status quo ante*. No caminho, a proliferação institucional corrói os mecanismos causais por meio dos quais os regimes ostensivamente fortalecem a cooperação internacional⁷⁷ (DREZNER, 2013, p. 280-281).

Com a diversidade de opções de foros de negociação, os Estados podem optar por levar uma questão do seu interesse a determinada instituição, em detrimento de outra, levando em consideração as suas possibilidades de ganhar em determinado contexto de normas e regras. Drezner (2013, p. 284) reafirma esse ponto: “Em um mundo densificado por instituições, a cooperação à sombra da anarquia não é mais o problema principal para os institucionalistas. A questão agora muda para escolher entre uma série de possíveis arranjos de governança”⁷⁸. Em adição, “a proliferação institucional

⁷⁷ “(...) As global governance structures morph from international regimes to regime complexes, legal and organizational proliferation can shift world politics from rule-based outcomes to power-based outcomes. Proliferation enhances the ability of powerful states to engage in forum shopping relative to other actors. To be sure, weaker actors, as well as the great powers, will avail themselves of forum shopping as a strategy. There are a variety of reasons, however, why international regime complexity stacks the deck in favor of the strong over the weak to a greater degree than the status quo ante. In the process, institutional proliferation erodes the causal mechanisms through which regimes ostensibly strengthen international cooperation.”

⁷⁸ “In a world thick with institutions, cooperation under anarchy is no longer the central problem for institutionalists. The puzzle now shifts to selecting among a welter of possible governance arrangements”.

encoraja todos os atores a explorarem o complexo contexto para promover seus próprios interesses”⁷⁹ (DREZNER, 2013, p. 288).

Além da opção do *forum shopping*, que permite aos Estados se beneficiarem dos diferentes arranjos institucionais, a diversidade de opções acaba por enfraquecer os próprios organismos. Devido à liberdade de escolha dos Estados, os compromissos assumidos em tantos organismos acabam se enfraquecendo, conforme aponta o autor:

A proliferação de regras, leis e formas organizacionais internacionais não necessariamente conduzem ao aumento de resultados baseados em regras. A densificação institucional enfraquece o poder de pontos focais preexistentes, aumenta os custos e a complexidade do monitoramento e da observância dos compromissos, e cria obrigações legais conflituosas em um nível global. Essa situação confere grandes poderes com menos restrições e maiores capacidades de influenciar resultados. Paradoxalmente, após certo ponto, a proliferação de estruturas de governança global alteram o sistema internacional para um ambiente mais hobbesiano⁸⁰ (DREZNER, 2013, p. 298-299).

No caso de organismos com o mesmo mandato ou com mandatos conflitantes, não somente as regras são enfraquecidas, como diminui a probabilidade de que os Estados as cumpram. Drezner faz uma análise dessa multiplicidade de compromissos:

A existência de regras sobrepostas aumenta os custos de monitorar defecções oportunistas de regimes existentes. A criação de mandatos legais conflituosos enfraquece o senso geral de obrigação legal dos atores, abrandando arranjos de direito vinculante no caminho. Finalmente, **a complexidade elevada das estruturas de governança global aumenta os custos de observância nacional aos mandatos internacionais** com restrições de recursos mais intensas. Todas essas razões criam dinâmicas que beneficiam as

⁷⁹ “Institutional proliferation will encourage all actors to exploit the complex environment to advance their own interests.”

⁸⁰ “The proliferation of international rules, laws, and organizational forms does not necessarily lead to an increase in rule-based outcomes. Institutional thickening weakens the power of preexisting focal points, raises the costs and complexity of monitoring and compliance, and creates conflicting legal obligations at the global level. This situation endows great powers with fewer constraints and greater capabilities to affect outcomes. Paradoxically, after a certain point the proliferation of global governance structures shifts the international system toward a more Hobbesian environment.”

grandes potências mais do que seria de se esperar sob o paradigma institucionalista. (...) A proliferação de complexos de regimes e fóruns de tomada de decisão levam a um inevitável crescimento no número de possíveis pontos focais em torno dos quais regras e expectativas podem convergir. Isso é verdade mesmo que novas instituições sejam criadas para dar suporte a normas emanadas de regimes existentes. Atores que criam novas regras, leis e organizações irão, consciente ou inconscientemente, adaptar esses regimes às suas particularidades políticas, legais e culturais. **Mesmo que a intenção original seja reforçar regimes existentes, mutações institucionais ocorrerão e serão exploradas via *forum shopping* à medida que interesses e instituições domésticas mudam ao longo do tempo. (...) Se o número de pontos focais constituídos aumenta, então atores na política internacional defrontam-se com uma maior quantidade de escolhas de possíveis conjuntos de regras para negociarem. Logicamente, atores procurarão o fórum onde terão uma maior expectativa de que o resultado lhes seja favorável.** Segundo, a proliferação de regras, leis e regimes internacionais torna mais difícil determinar e detectar quando um ator abandonou intencionalmente um regime preexistente⁸¹ (DREZNER, 2013, p. 285-286). Grifo nosso.

No caso da América Latina (e América do Sul), essa opção por criar muitas instâncias parece proposital. Criam-se organismos para facilitar a obtenção de resultados benéficos aos Estados, mesmo já existindo outros que versem sobre aquele assunto. Assim, escolhem-se as melhores opções para tratar de determinado tema. Um exemplo foi a suspensão do Paraguai no Mercosul e na Unasul, ao passo que nos demais organismos, não houve suspensão, em especial na OEA, cujo representante negou-se a fazê-lo. Para

⁸¹ "The existence of overlapping rules raises the costs of monitoring opportunistic defections from existing regimes. The creation of conflicting legal mandates weakens actors' overall sense of legal obligations, softening hard-law arrangements in the process. Finally, **the increased complexity of global governance structures raises the costs of national compliance with international mandates** with more severe resource constraints. All of these reasons create dynamics that favor the great powers more than would be expected under the institutionalist paradigm. (...) The proliferation of regime complexes and decision-making fora leads to an inevitable increase in the number of possible focal points around which rules and expectations can converge. This is true even if newer institutions are created to buttress norms emanating from existing regimes. Actors that create new rules, laws and organizations will consciously or unconsciously adapt these regimes to their political, legal, and cultural particularities. **Even if the original intent is to reinforce existing regimes, institutional mutations will take place that can be exploited via forum shopping as domestic interests and institutions change over time. (...) If the number of constructed focal points increases, then actors in world politics face a larger menu of possible rule sets to negotiate. Logically, actors will seek out the forum where they would expect the most favorable outcome.** Second, the proliferation of international rules, laws, and regimes makes it more difficult to determine and detect when an actor has intentionally defected from a preexisting regime."

concluir este capítulo, retomando os autores citados na sua primeira sessão, Drezner relembra:

Em uma era multipolar, a proliferação institucional pode mudar as estruturas globais de governança de um mundo lockeano de regras vinculantes para um mundo hobbesiano de regras mais flexíveis. À medida que estruturas de governança global se tornam mais fragmentadas, elementos de cada complexo de regime podem criar uma reputação de “hipocrisia da organização”. Parafraseando Montesquieu, regimes hipócritas enfraquecem regimes necessários. À medida que mais e mais instituições são criadas, cada uma delas encontrará sua legitimidade desvalorizada quando o *forum shopping* ocorre. **Com cada Estado disposto a abandonar as estruturas de governança global que falham em promover seus interesses, todas essas estruturas enfrentarão um declínio tanto na legitimidade quanto na efetividade. A longo prazo, parece que um mundo institucionalmente denso carrega mais do que uma passageira semelhança com a concepção neorrealista de anarquia.** Paradoxalmente, a proliferação de regras transnacionais pode levar a uma tragédia das provisões institucionais globais⁸² (DREZNER, 2013, p. 300). Grifo nosso.

Nesse sentido, a multiplicação de foros na América Latina nos remete a um estado anárquico, diminuindo a legitimidade dos foros já existentes e viabilizado o fórum shopping pelos Estados.

⁸² “In a multipolar era, institutional proliferation can shift global governance structures from a Lockean world of binding rules to a Hobbesian world of plastic rules. As global governance structures become more fragmented, components of each regime complex can develop reputations for “organization hypocrisy”. To paraphrase Montesquieu, hypocritical regimes weaken necessary regimes. As more and more institutions are created, each of them will find their legitimacy devalued when forum shopping occurs. With each state willing to walk away from global governance structures that fail to advance their interests, all of these structures will experience a decline in both legitimacy and effectiveness. In the long run, it appears that an institutionally thick world bears more than a passing resemblance to the neorealist conception of anarchy. Paradoxically, the proliferation of transnational rules can lead to a tragedy of the global institutional commons.”

3. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Com base no preceituado no capítulo anterior, apresentaremos de forma sucinta o arranjo institucional dos organismos de integração em análise – ALADI, Mercosul e Unasul – com o objetivo de firmar as bases para o capítulo seguinte, que promoverá uma análise comparativa entre os três, apresentando as relações de semelhança ou diferença entre eles.

Cabe observar que o modelo intergovernamental foi opção de todos os organismos internacionais de integração da América do Sul, uma vez que aqueles que não o adotam de forma pura, adotam um modelo misto (cf. DRUMMOND, 2011; DIZ, 2007). A escolha dos Estados pela intergovernabilidade é resultado de nossos passados históricos e da dificuldade dos Estados de se articularem de forma a alcançar resultados que sejam aceitos por todos.

É certo que existe uma tendência sul-americana de adoção de consenso nos processos de tomada de decisão, como forma de equalizar os interesses dos Estados não permitindo, assim, que aqueles que se oponham a determinado resultado sintam-se prejudicados pelo organismo de integração. Não obstante, a maioria qualificada de 2/3 também é adotada em dois dos modelos analisados, no entanto, sua aplicação é restrita a alguns órgãos de tomada de decisões.

Outro ponto abordado neste capítulo é o sistema de solução de conflitos (que aqui chamamos de controvérsias) adotados pelos três organismos. Podemos perceber algumas semelhanças, como a adoção da negociação direta e do recurso a um órgão executivo, mas deixaremos as análises comparativas para um segundo momento, apenas apresentando neste capítulo a forma como esses sistemas funcionam.

3.1 Modelos de integração regional

De acordo com Bernal-Meza (2008), a regionalização tende a integrar em um mesmo espaço econômico países geograficamente próximos e economicamente complementares, gerando recursos e aumentando as dimensões do mercado, como já visto. Esse processo está inevitavelmente vinculado às relações internacionais dos países que integram determinado bloco e como eles se inserirão na economia mundial a partir de seu surgimento. “Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados” (BERNAL- MEZA, 2008, p. 154).

Francisco Rezek (2010, p. 275-281) classifica os organismos internacionais de acordo com seu alcance entre universal e regional, e de acordo com seu domínio temático entre vocação política e específica. Com o movimento de integração econômica e a busca por uma maior economia de escala, surgiu a necessidade de criação de organismos internacionais para organizar e gerenciar as atividades que se desenvolveriam entre os países.

De acordo com o autor (REZEK, 2010, p.280-281), esses seriam classificados como organizações internacionais de cooperação e integração econômica. A partir da análise de sua estrutura, da forma de tomada de decisões e de outros, esses organismos são classificados como de cooperação ou de integração, sendo que este último pode ser dividido entre intergovernamental ou supranacional.

Na cooperação, os Estados comprometem-se somente em seguir uma série de acordos, que podem ser revistos a qualquer momento ou denunciados por qualquer uma das partes unilateralmente. Assim, pode-se afirmar que

a cooperação incluiria várias medidas destinadas a harmonizar políticas econômicas e diminuir a discriminação entre os países. Já o processo de integração econômica encerraria medidas que obrigam efetivamente a supressão de algumas formas de discriminação. Assim, por exemplo, acordos internacionais de políticas de comércio pertenceriam à área da cooperação internacional, ao passo que a abolição de

restrições de intercâmbio seria um ato de integração econômica (MERCADANTE; CELLI JUNIOR; ARAÚJO, 2006. p 23)

As regras globais fundamentais dos acordos regionais e dos sistemas de integração regional estão previstas em três documentos: no artigo 52 da Carta das Nações Unidas, no artigo 24 do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e no artigo 5º do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS).

A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco (EUA), em 26 de junho de 1945, durante a Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. No que tange aos acordos regionais, ela dispõe, no Capítulo VII – Acordos Regionais, que:

Artigo 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

Ademais, o artigo 52.2 prevê que os signatários devam buscar a solução pacífica das controvérsias locais, por meio dos acordos regionais, antes de submeter uma controvérsia ao Conselho de Segurança. Tal disposição dá autonomia aos organismos regionais de integração, para que resolvam internamente suas dissidências, sem obrigatoriedade de recorrer às Nações Unidas.

Por seu turno, o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), assinado em 1947, no artigo XXIV, que trata das uniões aduaneiras e zonas de livre troca, determina:

3. As disposições do presente Acordo não deverão ser interpretadas como obstáculo: (a) às vantagens concedidas por uma Parte Contratante a países limítrofes, para facilitar o tráfico fronteiriço; (b) ou às vantagens concedidas ao comércio com o Território livre de Trieste pelos países limítrofes desse Território, com a condição de que tais vantagens não sejam incompatíveis com as disposições dos tratados de paz resultantes da segunda guerra mundial.

4. As Partes Contratantes reconhecem que é recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos. Reconhecem igualmente que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios.

O GATS dispõe, no artigo V – Integração Econômica, que:

1. O presente Acordo não impedirá nenhum de seus Membros de ser parte ou de celebrar um acordo que liberalize o comércio de serviços entre as partes do mesmo, à condição que tal acordo: a) tenha uma cobertura setorial substancial, e b) estabeleça a ausência ou eliminação, no essencial, de toda discriminação entre as partes no sentido do artigo XVII nos setores compreendidos pela alínea (a) por meio: i) da eliminação das medidas discriminatórias existentes, e/ou ii) da proibição de medidas discriminatórias novas ou que aumentem a discriminação, seja na data de entrada em vigor daquele acordo ou sob a base de um período de tempo razoável, exceto para as medidas permitidas em virtude dos artigos XI, XII, XIV e XIV bis.
2. Ao se determinar se são cumpridas as condições estabelecidas pela alínea b) do parágrafo 1, poder-se-á levar em consideração as relações de dito acordo com um processo mais amplo de integração econômica ou liberalização do comércio entre os países de que se trate.
3. (...)
4. Todo acordo do tipo a que se refere o parágrafo 1 estará destinado a facilitar o comércio entre as partes e não elevará, com respeito a nenhum outro Membro alheio ao acordo, o nível global de barreiras ao comércio de serviços nos respectivos setores e subsetores relativamente ao nível aplicável antes do acordo.

O GATS prevê, no artigo V bis – Acordos de Integração dos Mercados de Trabalho, que:

O presente Acordo não impedirá nenhum de seus membros de ser parte em um acordo que estabeleça a plena integração dos mercados de trabalho entre as partes do mesmo, a condição que tal acordo: a) exima os cidadãos das partes no acordo dos requisitos em matéria de permissão de residência e de trabalho; b) seja notificado ao Conselho para o Comércio de Serviços.

De acordo com Almeida (2013, p. 46-50), podemos classificar os tipos de integração econômica da seguinte forma: Acordos de Integração Superficial

(Área de Preferência Tarifária e Zona de Livre Comércio) ou Acordos de Integração Profunda (União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica e Monetária).

A Área de Preferência Tarifária é a forma mais simples e apenas define tarifas preferenciais para os Estados que fazem parte dela. Por sua vez, o artigo 24.8(b) do GATT define a Zona de Livre Comércio (que denomina Livre Troca) como “um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca”. O GATT, também no artigo 24.8(a), entende que União Aduaneira é

a substituição, por um só território aduaneiro, de dois ou mais territórios aduaneiros, de modo que: (i) os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) sejam eliminados para a maioria das trocas comerciais entre os territórios constitutivos da união, ou ao menos para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários desses territórios; (ii) e, (...) os direitos aduaneiros e outras regulamentações idênticas em substância sejam aplicadas, por qualquer membro da união, no comércio com os territórios não compreendidos naqueles;

No que tange aos organismos de integração, em especial à União Econômica e Monetária, a questão da delegação de soberania é um ponto importante na distinção deste e dos demais modelos. Segundo Geneyro e Mustapic (2000, p. 74),

os processos de integração comportam diferentes tipos de organização institucional, em função do grau de transferência de competências dos Estados nacionais para os órgãos que conduzem os sistemas regionais. Assim, em um extremo, estão as estruturas estritamente intergovernamentais (nas quais não há transferência de competências) e, no outro, as estruturas com ênfase no supranacional, nos quais tal transferência ocorre (...) Por sua vez, o instrumento que as diferencia de forma mais clara é a regra que se adota na tomada de decisões: a regra da maioria para as organizações com

predomínio de fórmulas supranacionais e a regra da unanimidade ou do consenso para as intergovernamentais⁸³.

Com efeito, no que tange aos organismos de integração, a diferenciação entre supranacional e intergovernamental é de grande valia para a compreensão dos seus processos internos e dos efeitos das decisões que são adotadas em seu âmbito.

Destaca-se que ambas as formas podem conviver no mesmo organismo de integração, na medida em que alguns órgãos podem ser dotados de característica supranacionais, ao passo que outros de características intergovernamentais. Alonso García (2008, p. 757) reafirma esse entendimento, ao asseverar que “características supranacionais e intergovernamentais podem coexistir no seio de uma organização”⁸⁴.

A intergovernamentabilidade é a primeira etapa da integração, pois exige uma coordenação de vontades dos Estados que conformam a organização para que ela atinja os seus propósitos. Para Smith (2010, p. 25), o intergovernamentalismo clássico, “considera que os governos dos Estados membros dominam sempre a fabricação de posições nacionais avançando ao nível comunitário por um lado, e acessando os locais comunitários de decisão por outro lado”⁸⁵. A percepção da intergovernamentabilidade como sendo um domínio das vontades individuais dos Estados é reforçada, ainda, por Drummond, que afirma que,

⁸³ “Los procesos de integración reconocen distintos tipos de organización institucional en función del grado de transferencia de competencias de los estados nacionales hacia los órganos que conducen los sistemas regionales. Así, en un extremo se encuentran las estructuras estrictamente intergubernamentales donde no hay transferencia de competencias y, en el otro, las estructuras con énfasis en lo supranacional donde dicha transferencia se opera. (...) A su vez, el instrumento que más claramente las diferencia es la regla que se adopta para la toma de decisiones: regla de la mayoría para las organizaciones con predominio de fórmulas supranacionales y unanimidad o consenso para las intergubernamentales.”

⁸⁴ “(...) los rasgos supranacionales y los intergubernamentales pueden coexistir en el seno de una organización y que, de hecho y como adelantaba, coexisten en la Europa comunitaria, paradigma de integración regional”.

⁸⁵ “Basée sur une représentation de la souveraineté comme concept à la foi indivisible et partie intégrante de l’existence même d’un État, la version classique de l’intergouvernementalisme considère que les gouvernements des États membres maîtrisent toujours la fabrication de positions nationales avancée au niveau communautaire, d’une part, et l’accès aux lieux communautaires de décision d’autre part”.

segundo a visão intergovernamentalista, os Estados soberanos, principais atores no cenário internacional, lançam-se à integração a partir do reconhecimento de que as vantagens da cooperação e da identificação dos interesses comuns superam os custos da situação de conflito. Mas em linhas gerais, na perspectiva intergovernamental, os Estados devem esforçar-se por fazer valer, acima da visão regional, o interesse nacional. Dessa noção, decorre, naturalmente, o raciocínio segundo o qual a preservação da soberania nacional constitui um princípio essencial a ser observado ao longo das negociações da integração. Ademais, para os realistas, as decisões concernentes à formulação da política externa pertencem à esfera governamental, não cabendo maior participação das populações, ainda que se esteja tratando de um processo de integração regional (...). (DRUMMOND, 2011, p. 279)

Por sua vez, a expressão “supranacional” foi inaugurada no discurso que Robert Schuman proferiu na Assembleia Nacional Francesa em 1950 (REIS; RIBEIRO, 2008, p. 556). À época, ela se referia a uma Comunidade Europeia que poderia vir a se formar. Porém, atualmente ela designa o mais audacioso modelo de integração.

A supranacionalidade pode ser auferida a partir de alguns pontos que lidam diretamente com a capacidade de tomar decisões autônomas, de colocá-las em prática e de deter o controle de sua aplicação. Elas lidam com a outorga de soberania ao organismo por parte dos Estados. Alonso García elucida que

a supranacionalidade é um conceito que está por detrás do fenômeno de transferência de soberania a uma organização (com a conseguinte conexão direta entre essa e o cidadão) e que gira, eu creio, em torno de quatro questões: 1) quem decide (a estrutura política própria da organização); 2) como decide (mediante algumas regras de funcionamento que escapam do controle individual e, portanto, soberano dos Estados Membros da organização); 3) controle sobre o decidido (nas mãos de uma estrutura jurisdicional, também própria da organização); e 4) efeitos das decisões (obrigatórias para os Estados Membros e seus cidadãos em termos de eficácia direta e primazia derivados do próprio ordenamento da organização)⁸⁶ (ALONSO GARCÍA, 2008, p. 757).

⁸⁶ “También en esencia, la supranacionalidad es un concepto al que subyace el fenómeno de la cesión de soberanía a favor de una organización (con la consiguiente conexión directa entre ésta y el ciudadano) y que gira, creo, en torno a cuatro cuestiones: 1) quién decide (la estructura política propia de la organización); 2) cómo decide (mediante algunas reglas de

Esse entendimento é corroborado por Dromi, Ekmekdjian e Rivera (1996, p. 51), que afirmam que “a comunidade pressupõe a existência de organizações supranacionais, que tenham recebido poder delegado dos Estados membros”⁸⁷. Os autores, ademais, apresentam três pressupostos de uma comunidade, ou seja, de um organismo comunitário: o político, que se traduz na democracia; o econômico, reconhecido na integração; e o institucional, que se consubstancia na organização (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49-51).

Na atualidade, pode-se afirmar que o paradigma de integração supranacional é a União Europeia. No entanto, é possível identificar exemplos de organismos, como a Comunidade Andina, que apresentam alguns aspectos de supranacionalidade em sua estrutura e na aplicação de algumas de suas normas, ainda que sejam caracterizados, principalmente, como entidades de cunho intergovernamental.

A principal característica da supranacionalidade é a aplicabilidade direta de suas normas, cujos efeitos podem se dar vertical ou horizontalmente, dependendo das relações jurídicas que alcançarem.

Segundo Rios e Raffo, “pode-se dizer que as disposições comunitárias têm efeito direto vertical quando criam direitos para os administrados frente aos Estados, e efeito direto horizontal quando geram direitos e obrigações invocáveis entre particulares”⁸⁸ (RIOS; RAFFO, 2008, p. 743). Ou seja, o direito comunitário transpõe a ordem internacional e alcança as relações entre os particulares, entre particulares e Estados e entre os Estados sem a

funcionamiento que escapen del control individual, y por tanto soberano, de los Estados miembros de la organización); 3) control sobre lo decidido (en manos de una estructura jurisdiccional también propia de la organización); y 4) efectos de lo decidido (obligatorias para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos de eficacia directa y primacía derivados del propio ordenamiento de la organización).”

⁸⁷ La comunidad presupone la existencia de organizaciones supranacionales, que han recibido poder delegado de los Estados miembros”.

⁸⁸ “(...) puede decirse que las disposiciones comunitarias tienen efecto directo vertical cuando crean derechos para los administrados frente a los Estados, y efecto directo horizontal cuando generan derechos y obligaciones invocables entre particulares”

necessidade de um procedimento de internalização. Basta o acordo entre as partes para que toda matéria que verse sobre determinado assunto passe a ter aplicabilidade direta.

A opção pela estrutura institucional de um organismo de integração seria dada conforme os interesses racionais dos Estados envolvidos no processo, mas também seria determinada pelo jogo de poder envolvido nessas negociações. Drummond (2011, p. 278) e Smith (2010, p. 29) utilizam os conceitos de *high politics* e *low politics* de Stanley Hoffman para explicar porque a integração em algumas áreas se dá de uma forma ou de outra. De acordo com os autores, utiliza-se a forma supranacional para áreas mais técnicas (*low politics*) e a intergovernamental para as “esferas onde possam estar em jogo temas percebidos como do mais alto interesse nacional (*high politics*)”, ou seja, de caráter mais político (DRUMMOND, 2011, p. 278).

Quanto à estrutura institucional e o processo decisório, podemos perceber que as instituições internacionais dividem-se em três modelos: (1) assembleia; (2) executivo; e (3) governativo, conforme explica Moreira

No primeiro caso (Assembleia ou Conferência), a regra é que todas as competências estejam centradas no plenário dos Estados, seja qual for o método de ponderação dos votos. Existe um secretariado que exerce, com maior ou menor complexidade de ação, funções de apoio e burocráticas. (...)

No segundo caso (executivo), existe uma complexidade maior do aparelho permanente da organização, para assegurar a execução das decisões, que não se limitam a reconhecer conflitos de interesses, traçam programas para o futuro que exigem ação. (...)

O terceiro modelo (governativo) já entrega a órgãos permanentes a formulação das políticas e o seu prosseguimento. É o que acontece com a União Europeia, onde a Comissão funciona em muitos aspectos como um Governo, e o Parlamento atua em função dos interesses da União e não dos interesses de cada país onde os eurodeputados são eleitos. O método da separação de poderes, que informa o constitucionalismo ocidental, começa a manifestar-se ali com importância (MOREIRA, 2010, p. 393-394).

Nesse ponto, retomamos a discussão do segundo capítulo sobre o peso do voto dos Estados. Nos moldes da integração sul-americana a máxima

“um Estado, um voto” é a regra de todos os organismos. No entanto, o que as diferencia é o sistema de adoção de decisões e as maiorias necessárias para aprovação de novas regras, conforme será apontado nas próximas seções deste capítulo. A respeito da forma de adoção das decisões, Moreira afirma que

todas as razões que levaram a tentar conciliar a igualdade jurídica com a desigualdade de facto tornam-se aqui evidentes. A regra da unanimidade, que salvaguarda inteiramente a igualdade jurídica, de facto contraria o princípio político de que os grandes Estados não se subordinam ao voto dos pequenos nas questões que consideram importantes para os seus interesses. É, porém, mantida em numerosos casos. O princípio da maioria, sem qualificação de votos, agrava ainda o conflito com a referida regra política, visto que os pequenos países são quantitativamente esmagadores em relação às grandes potências e superpotências. É, porém aceite, em função dos interesses em causa. (MOREIRA, 2010, p. 394-395). Grifo no original.

Nos interessa, para os fins da análise proposta, a afirmação do autor no que tange à adoção do princípio da maioria como regra para tomada de decisões. Com efeito, a ALADI, a UNASUL e o Mercosul adotam a unanimidade, o consenso e a maioria de 2/3 como regras gerais, conforme será abordado adiante.

3.2 Associação Latino-Americana de Integração

A ALADI é um organismo internacional intergovernamental que tem por objetivo a formação de acordos comerciais entre seus membros. Para a persecução dos seus objetivos, ela possui os seguintes órgãos em sua composição: Conselho de Ministros das Relações Exteriores; Conferência de Avaliação e Convergência; Comitê de Representantes e Secretaria-Geral. A organização e as competências dos órgãos estão previstas no Tratado de Montevideú, firmado em 1980.

a) Conselho de Ministros das Relações Exteriores

Conselho de Ministros, nos termos no próprio TM80, é o “órgão supremo” da ALADI, composto pelos Ministros das Relações Exteriores. Seu Regulamento foi aprovado pela Resolução n º 1 da Primeira Reunião do Conselho de Ministros, de 16 de novembro de 1983.

Suas competências estão previstas no artigo 30 do TM80 e englobam adotar regras gerais referentes ao desenvolvimento do processo de integração e aos objetivos da Associação; adotar medidas corretivas de alcance multilateral; estabelecer diretrizes de trabalho para os demais órgãos; fixar normas básicas que regulem as relações da ALADI com outras organizações; revisar e atualizar as normas básicas que regulem os acordos de convergência e cooperação; aceitar a adesão de novos Estados Partes; emendar o TM80; e designar o Secretário-Geral.

Uma importante atribuição do Conselho é a capacidade de eliminar temas da lista de exceções (art. 43). Para tanto, ele deve aprovar essa eliminação com a aprovação de dois terços de votos afirmativos e sem que haja voto negativo, presentes todos os Estados Partes.

b) Conferência de Avaliação e Convergência

A Conferência de Avaliação e Convergência é composta por representantes dos Estados Partes. Suas principais atribuições são: examinar o funcionamento do processo de integração e a convergência dos acordos de alcance parcial; recomendar ao Conselho a adoção de medidas corretivas de alcance multilateral; promover revisões periódicas da aplicação dos tratamentos diferenciais; avaliar e adotar medidas relativas aos resultados do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo; realizar as negociações relativas ao estabelecimento e ao aprofundamento da preferência tarifária regional; facilitar a negociação e celebração de acordos de alcance regional dos quais participem todos os Estados Partes.

c) Comitê de Representantes

O Comitê é composto por um Representante Permanente de cada Estado Parte (e seu respectivo suplente). Ao Comitê estão subordinados órgãos auxiliares e grupos de trabalho. Seu Regulamento foi aprovado pela Resolução nº 1 do Comitê de Representantes, de 18 de março de 1981.

Suas competências são: promover a celebração de acordos de alcance regional; realizar negociações (com a participação de todos os Estados) para a celebração de acordos de alcance regional referentes a desgravações tarifárias; propor resoluções aos Estados Partes ante alegação de inobservância de normas ou princípios do TM80; apreciar multilateralmente os acordos parciais celebrados nos termos do artigo 25 do TM80; e declarar a compatibilidade dos acordos parciais celebrados nos termos do artigo 27 do TM80.

Também cabe ao Comitê convocar reuniões do Conselho e da Conferência e formular recomendações aos mesmos; realizar as tarefas designadas pelo Conselho e pela Conferência; aprovar o programa anual de trabalhos e o orçamento anual da ALADI; fixar as contribuições ao orçamento; aprovar a estrutura da Secretaria; criar órgãos auxiliares e representar a ALADI ante terceiros países. Destaca-se que dentre suas atribuições também está cobrir aquelas que não sejam da competência dos demais órgãos.

d) Órgãos Auxiliares

O Artigo 42 do TM80 dispõe sobre a criação de órgãos auxiliares de assessoria e apoio técnico, que serão ocupados por funcionários dos Estados Partes. Dispõe também sobre a criação de órgãos auxiliares de caráter consultivo, integrados por “representantes dos diversos setores da atividade econômica” dos Estados Partes.

São órgãos auxiliares: Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários; Comissão Assessora para Assuntos Financeiros e Monetários;

Reunião de Diretores Nacionais de Alfândegas; Comissão de Assistência e Cooperação Técnica; Conselho do Transporte para a Facilitação do Comércio; Conselho Assessor para Financiamento das Exportações; Conselho de Turismo; Conselho Assessor Empresarial; Comissão Assessora de Nomenclatura; Conselhos Setoriais; Conselho Assessor Trabalhista; Comissão Assessora para Valoração Aduaneira; e Conselho Assessor para Assuntos Aduaneiros.

e) Secretaria-Geral

A Secretaria-Geral é, por natureza, o órgão técnico da ALADI, composto por funcionários técnicos e administrativos. Integram-na: Secretário-Geral; Assessoria Jurídica; Recursos Humanos; Escritório de Assuntos Institucionais e Comunicação; Subsecretário de Desenvolvimento do ELC (Departamento de Acordos e Negociações, Departamento de Integração Física e Digital, Departamento de Informações e Estatísticas); Subsecretário de Cooperação; Assistência Técnica e Apoio aos PMDERs (Departamento de Promoção do Comércio e Desenvolvimento Competitividade, Departamento de Cooperação e Formação, Departamento de Suporte ao PMDER, e Departamento da Dimensão Social).

O Secretário-Geral está encarregado da direção da Secretaria e exerce suas funções junto a todos os órgãos políticos. O exercício do cargo se limita ao período de três anos, com possibilidade de reeleição por período igual. A eleição do Secretário-Geral está a cargo do Conselho.

Cabe à Secretaria-Geral representar a ALADI perante organismos e entidades internacionais de caráter econômico para o tratamento de assuntos de interesse comum.

A Secretaria-Geral está encarregada de: formular (por meio do Comitê) propostas que visem ao cumprimento das funções da ALADI e à melhor consecução dos seus objetivos; analisar (por iniciativa própria ou do Comitê) o cumprimento dos compromissos firmados pelos Estados Partes e

avaliar as normas dos Estados Partes que alterem de alguma forma as concessões pactuadas; apresentar ao Comitê propostas de programas anuais de trabalho; realizar estudos (encomendados pelo Conselho, pela Conferência e pelo Comitê); solicitar assessoramento técnico; processar, organizar, sistematizar e fornecer informações aos Estados Partes.

f) Processo Decisório

De forma geral, tanto o Conselho, quanto a Conferência e o Comitê adotam, para a tomada de decisões, o mesmo critério de maioria: a aprovação somente é realizada com o voto afirmativo de dois terços dos Estados Partes. Importante destacar que a ausência de um Estado no momento da votação é interpretada como abstenção e que a abstenção não significa voto negativo. As reuniões e decisões do Conselho e da Conferência necessitam da presença da totalidade dos Estados Partes e o Comitê, da presença de dois terços.

Conforme o artigo 43 do TM80, a exceção à regra mencionada ocorre nos casos das decisões sobre matérias específicas, que requerem dois terços de votos afirmativos, sem que haja voto negativo. São elas as que se referem a: emendas e acréscimos ao TM80 (ou sua regulamentação); condução política superior do processo de integração; formalização do resultado de negociações multilaterais relativas à preferência tarifária regional; multilateralização dos acordos de alcance parcial para o nível regional; adesão de novos países-membros; porcentagens de contribuições dos países-membros ao orçamento da ALADI; medidas corretivas do processo de integração; diminuição do prazo de denúncia do TM80; adoção de novas diretrizes às quais os órgãos devem ajustar-se; e normas que regulem as relações da ALADI com outros organismos.

g) Solução de Controvérsias

Somente dez anos após sua criação, foi estabelecido um sistema de solução de controvérsias no âmbito da ALADI, tendo como fundamento o art.

35, letra “m”, do Tratado de Montevideu 1980. Em 22 de março de 1990 foi adotada a Resolução nº 114 do Comitê de Representantes, denominada “Procedimento destinado a preservar o cumprimento dos compromissos assumidos nos acordos celebrados pelos países-membros e nas Resoluções baixadas pela Associação”.

Como o Tratado de Montevideu de 1980 é um acordo guarda-chuva, no âmbito do qual são firmados entre os Estados Partes Acordos de Complementação Econômica, dentre outros instrumentos, os procedimentos para solução de controvérsias da ALADI seriam aplicáveis também a tais normativas. No entanto, o primeiro artigo da Resolução já estabelece que ele não se aplica às “condições de negociação estabelecidas em quaisquer mecanismos de liberação previstos no Tratado de Montevideu 1980”.

O sistema estabelecido nos anos 90 determina a realização de consultas diretas entre os países. O Estado entender que outro está aplicando medidas incompatíveis com os compromissos assumidos no âmbito da ALADI poderá promover as referidas consultas. Os prazos estabelecidos pelo sistema são bastante exíguos: cinco dias após a notificação, terão início as consultas, que deverão ser concluídas em dez dias.

Caso não seja obtida uma solução, os Estados Partes poderão levar a controvérsia ao Comitê de Representantes que, em um prazo de quinze dias deverá a propor uma resolução para o conflito.

A forma como se configura o sistema de solução de controvérsias da ALADI indica maior probabilidade de falha do que de êxito. Os prazos previstos são claramente insuficientes para permitir adequada análise do problema, discussão entre as partes e eventual negociação de soluções. Ademais, a quantidade de membros presentes no Comitê de Representantes (todos os Estados da ALADI), com diversificados interesses, quando não divergentes, dificulta a adoção de consensos.

3.3 Mercado Comum do Sul

Os principais instrumentos que organizam a estrutura institucional são o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, o Protocolo de Olivos e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.

a) Conselho do Mercado Comum

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão da condução política do Mercado Comum. Integrado por Ministros de Relações Exteriores e de Economia, ele se reúne ao menos semestralmente, com a participação dos Presidentes dos Estados Partes. Suas reuniões não têm sede fixa, sendo realizadas nos locais de escolha da Presidência *Pro Tempore*, que é exercida durante o período de seis meses, respeitando-se a rotatividade entre os Estados Partes, por ordem alfabética.

O CMC é o titular da personalidade jurídica do Mercosul e cabe a ele negociar e firmar acordos em nome deste, criar Reuniões de Ministros e pronunciar-se sobre os acordos por elas remetidos e acerca das matérias recebidas do GMC; criar, modificar ou suprimir órgãos na estrutura do Mercosul; e adotar decisões em matérias financeiras e orçamentárias. Cabe ao CMC, portanto, aprovar os orçamentos dos órgãos do Mercosul, a partir das propostas orçamentárias por eles enviadas. O Conselho pronuncia-se por meio de Decisões, que têm caráter obrigatório para os Estados Partes.

b) Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

A Comissão de Representantes Permanentes (CRPM), criada em outubro de 2003 pela Decisão CMC nº. 11/03 é formada por quatro representantes dos Estados Partes e por um Presidente, escolhido dentre nacionais do Mercosul de destaque político. Cabe à CRPM a apresentação de iniciativas ao CMC sobre matérias de relevância ao processo de integração e às negociações externas do Bloco. Igualmente, cabe-lhe contribuir para o

fortalecimento dos laços econômicos, sociais e políticos, “estabelecendo vínculos com a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social, assim como com as Reuniões Especializadas”. Em adição, a CRPM pode atuar por mandato do CMC como representante do Mercosul perante terceiros países e organismos internacionais.

c) Foro de Consulta e Concertação Política

O Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) é um órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum, composto por um Coordenador Nacional titular e um Coordenador Nacional alternativo de Cada Estado Parte e Associado. Personificados por altos funcionários das respectivas Chancelarias, os membros do FCCP são responsáveis pela “coordenação da agenda política do Mercosul, inclusive no tocante às questões internacionais de natureza política e de interesse político comum relacionado com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”. Suas reuniões têm a frequência mínima de duas vezes por semestre

Suas principais competências são: elevar ao CMC Recomendações, que devem ser aprovadas por consenso mediante a presença de todos os seus membros, e elaborar os projetos de comunicados conjuntos dos Presidentes dos Estados Partes e Associados.

d) Reuniões de Ministros

O Conselho do Mercado Comum criou Reuniões de Ministros ou de funcionários de hierarquias equivalentes das quais fazem parte representantes dos Estados Partes das pastas de sua competência. Os resultados dessas Reuniões, que contam com a participação de um membro do Grupo Mercado Comum, devem ser elevados ao GMC por meio de atas, e os acordos por elas alcançados devem ser submetidos ao CMC. As competências específicas de

cada uma dessas reuniões encontram-se dispostas nas normativas que as instituíram individualmente.

e) Grupos

Os Grupos são órgãos compostos por funcionários dos Estados Partes do bloco, e tratam de temas mais específicos do que as reuniões de Ministros – que abordam temas abrangentes. Os Grupos podem estar subordinados ao Conselho do Mercado Comum ou ao Foro de Consulta e Concertação Política. Os Grupos *Ad Hoc*, por seu turno, são subordinados ao Grupo Mercado Comum e serão analisados mais adiante.

f) Alto Representante-Geral do Mercosul

O Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) é órgão subordinado ao Conselho do Mercado Comum, mas se reporta tanto a esse quanto ao GMC. Seu mandato é de três anos, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez. Ele deve ser escolhido entre “personalidade política destacada, nacional de um dos Estados Partes, com reconhecida experiência em temas de integração”. As indicações devem obedecer ao princípio da rotação de nacionalidades.

Suas principais atribuições são: apresentar ao CMC e ao GMC, propostas vinculadas ao processo de integração do bloco, levando em conta também os interesses dos Estados Associados; assessorar o CMC no tratamento de temas relacionados ao processo de integração; coordenar os trabalhos relativos ao Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL; impulsionar iniciativas para a divulgação do bloco nos âmbitos regionais e internacionais; representar o MERCOSUL⁸⁹; coordenar as missões

⁸⁹ Somente “por mandato expresso do Conselho do Mercado Comum e em coordenação com os órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL correspondentes, respeitando o previsto no Artigo 8, inciso 4 do Protocolo de Ouro Preto, nas seguintes ocasiões: relações com terceiros

de observação eleitoral e realizar atividades e estudos vinculados à consolidação da democracia na região; coordenar com o GMC a organização de missões conjuntas de promoção comercial e de investimentos; e reunir-se com os Coordenadores Nacionais do GMC.

A Unidade de Apoio à Participação Social (UAPS), criada pela Decisão CMC nº 65/10 para exercer suas funções no âmbito do Alto Representante-Geral, atua como um canal de diálogo entre o bloco e a sociedade civil. Trata-se de órgão dependente ao ARGM. A UAPS é formada por dois funcionários do Mercosul e por um Coordenador, que deverá ter experiência em temas sociais e bom trânsito junto à sociedade civil e aos movimentos sociais, e que será designado pelo GMC para um mandato de três anos, com possibilidade de prorrogação. Destaca-se que, neste caso, o princípio da rotação de nacionalidades deve obedecer ao critério alfabético.

g) Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) é composto por oito membros: quatro titulares e quatro alternos que obedecem ao critério de alternância por Estado Parte, sendo que estes devem ser representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia (ou seus equivalentes) ou do Banco Central. Trata-se do órgão responsável por apresentar projetos de Decisão ao CMC e pela tomada de providências necessárias ao cumprimento das Decisões que vierem a ser adotadas por aquele ente.

Cabe ao GMC adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, tendo como base as orientações do órgão de cúpula do bloco, elaborar informes e estudos a requerimento do Conselho, apresentar propostas com vistas à aplicação do Programa de Liberação Comercial, bem como medidas relativas à coordenação de políticas macroeconômicas.

países, grupos de países e organismos internacionais; organismos internacionais junto aos quais o MERCOSUL tenha status de observador e reuniões e foros internacionais nos quais o MERCOSUL considere conveniente participar por meio de uma representação comum.”

Deve fixar programas de trabalho que objetivem o estabelecimento do Mercado Comum e se manifestar a respeito das propostas e recomendações levadas ao seu conhecimento pelos demais órgãos.

O Grupo Mercado Comum é responsável pela aprovação do orçamento e da prestação de conta anuais da Secretaria Administrativa, bem como responsável pela supervisão de suas atividades e da eleição de seu Diretor.

h) Subgrupos de Trabalho

O GMC pode criar Subgrupos de Trabalho (SGT), que são divididos por temas ou áreas de atuação e tratam de temas relacionados à coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Os SGTs são órgãos auxiliares com capacidade técnica e podem solicitar ao GMC a criação de Comissões, formadas por funcionários públicos dos Estados Partes, para auxiliá-los em áreas específicas de sua atuação.

i) Reuniões Especializadas

O Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão nº 09/91, criou as Reuniões Especializadas, que são compostas por representantes dos governos dos Estados Partes. No âmbito das Reuniões Especializadas, funcionários dos Ministérios ou Secretarias de Estado discutem a formulação de políticas públicas, que serão encaminhadas ao Grupo Mercado Comum e, se recomendadas por este, ao Conselho.

j) Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito

O Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito foi criado pela Decisão CMC nº 24/04 e visa “analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e todos os aspectos vinculados aos processos

de integração regional”, estimulando e promovendo atividades de pesquisa, cursos de capacitação, programas de intercâmbio, realização de publicações e eventos acadêmicos e a instalação de uma biblioteca especializada. O CEMPED obedece às pautas definidas pelo GMC e pode ser financiado pelos Estados Partes, ONGs, OIs ou Fundações, mediante proposta a ser adotada pelo GMC.

k) Comissão de Comércio do Mercosul

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) auxilia o Grupo Mercado Comum, a analisar a evolução e “zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes”, bem como promover o acompanhamento e a revisão das matérias de sua competência e a adoção de políticas comerciais comuns entre os membros do bloco

Composta por Seções Nacionais, formadas por quatro membros fixos e quatro membros alternos, e coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, suas reuniões ordinárias ocorrem mensalmente por determinação de sua Presidência, podendo ser convocadas também pelo GMC ou pelas Seções Nacionais dos Estados Partes. A Presidência da CCM será exercida por representante do Estado Parte que estiver exercendo a Presidência *Pro Tempore* do Conselho do Mercado Comum.

Cabe à CCM propor ao Grupo Mercado Comum “regulamentações nas áreas de sua competência e novas normas ou a modificação das existentes em matéria comercial e aduaneira do Mercosul, pronunciando-se através de Propostas”. Essas Propostas são “os projetos e iniciativas a serem submetidas ao órgão executivo do Mercosul, tendo em conta o resultado da análise da aplicação de medidas em vigor feita pela CCM ou da necessidade de modificar ou criar uma regulamentação” em matérias de sua competência.

Compete à Comissão de Comércio do Mercosul criar, por meio de Diretrizes, Comitês Técnicos, os quais serão formados por membros designados pelos estados Partes e que não serão dotados de nenhum poder

de decisão, devendo somente encaminhar a ela seus relatórios e recomendações. As funções básicas dos Comitês Técnicos, além das referidas normativas que os instituírem são: “a) desenvolver atividades de assessoramento técnico; b) recolher dados para elaborar relatórios relativos à administração e aplicação dos instrumentos e políticas comuns; c) elaborar pareceres técnicos, por solicitação da CCM”. Assim como a CCM, os Comitês adotarão suas recomendações e pareceres por meio de consenso.

l) Foro Consultivo Econômico-Social

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) é composto por Seções Nacionais, as quais detêm autonomia em sua organização e na escolha dos setores econômicos e sociais que a integrarão. O FCES exerce dentro do bloco uma função consultiva e suas reuniões ocorrem ao menos uma vez por semestre.

Dentre as atribuições mais relevantes do Foro Consultivo está colaborar com a participação da sociedade no processo de integração; apresentar propostas de políticas públicas econômicas e sociais referentes ao referido processo; dar seguimento, analisar e avaliar o impacto e realizar o acompanhamento da implementação de políticas concernentes à integração; manter relações com os demais órgãos da estrutura do Mercosul, bem como com instituições nacionais e internacionais, podendo formular consultas a estas últimas quando entender conveniente.

m) Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul é composto por dois órgãos: o Comitê dos Municípios e o Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos. Neles participam representantes de Municípios, Estados Federados, Províncias

e Departamentos dos Estados Partes. Ademais, existem o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça e o Grupo de Trabalho de Informação Portal Web, que estão subordinados a eles.

n) Secretaria do Mercosul

Responsável pelo apoio operativo, a Secretaria do Mercosul presta serviços de natureza técnico-administrativa aos demais órgãos do Bloco, sob a égide de um Diretor, eleito pelo Conselho do Mercado Comum e designado pelo GMC, cujo mandato será de dois anos - vedada sua recondução, obedecendo a rotatividade entre os Estados Partes.

A Secretaria subdivide-se em Direção, Setor de Assessoria Técnica, Setor de Administração, Setor de Apoio e Setor de Normativa, Documentação e Divulgação. O Setor de Assessoria Técnica é o responsável por informar aos Estados Partes a respeito das medidas implementadas por cada um deles para incorporar as normas Mercosulinas aos seus respectivos ordenamentos jurídicos.

o) Unidade Técnica Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) é composto por recursos oriundos de contribuições dos Estados Partes e de terceiros países ou organismos internacionais.

A Unidade Técnica FOCEM (UTF) é formada por funcionários selecionados por meio de concurso público, respeitando-se o número igualitário de cadeiras para cada Estado Parte. Compete à UTF receber e avaliar os projetos encaminhados pelos Estados Partes; acompanhar a execução dos projetos aprovados pelo CMC; contratar serviços de auditorias externas e analisar seus resultados; ordenar o desembolso de recursos financeiros; e preparar o anteprojeto de orçamento do FOCEM.

p) Parlamento do Mercosul

Os Parlamentares do Mercosul são eleitos diretamente⁹⁰ pelos Estados Partes e têm mandatos de quatro anos, permitida a reeleição. A representação dos Estados Partes no Parlamento segue o critério de representação cidadã.

Parlamento do Mercosul é composto por uma Mesa Diretora, Comissões e Secretarias (Parlamentar, Administrativa, de Relações Institucionais e Comunicação Social, Relações Internacionais e Integração e Secretaria da Presidência).

As Sessões do Parlasul são, em regra, públicas, podendo ter caráter ordinário ou extraordinário. Aquelas ocorrem ao menos uma vez por mês, e as sessões extraordinárias podem ser convocadas por requerimento de Parlamentares ou a pedido do Conselho Mercado Comum, na forma que dispõe seu Regimento. Para que tenha início a reunião do Parlamento ou de suas Comissões, devem estar presentes um terço de seus membros, representados todos os Estados Partes.

É de competência do Parlamento: velar pela observância das normas do Mercosul e pela preservação do regime democrático nos Estados Partes; elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados Partes; efetuar pedidos de informações ou opiniões aos órgãos decisórios e consultivos; realizar reuniões semestrais com o FCES; emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração; elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas que requeiram aprovação legislativa; apresentar projetos de normas do Mercosul para consideração pelo Conselho do Mercado Comum; elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais (objetivando a harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes); e manter relações com parlamentos e outras instituições legislativas.

⁹⁰ O Brasil é o único país que não elegeu representantes diretamente para o Parlamento.

q) Processo Decisório

Segundo o Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 2º, os órgãos do Mercosul com capacidade decisória são: Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul. Ele também define que esses órgãos têm natureza intergovernamental.

No artigo 37, estabelece que “as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes”. São elas: Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resoluções do Grupo Mercado Comum e Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Todas essas normativas são obrigatórias para os Estados Partes.

A tomada de decisões no âmbito do Parlamento se dá por um dos quatro tipos de maioria descritas no artigo 15 de seu Protocolo Constitutivo, quais sejam: qualificada, especial, absoluta ou simples.

- Maioria simples: voto de mais da metade dos parlamentares presentes
- Maioria absoluta: voto de mais da metade dos membros da Casa.
- Maioria especial: voto de dois terços do total dos membros do Parlamento, sendo necessário que nele esteja incluído o voto dos parlamentares de todos os Estados Partes.
- Maioria qualificada: voto da maioria absoluta dos parlamentares integrantes da representação parlamentar de cada Estado Parte.

r) Solução de Controvérsias

Os procedimentos de solução de controvérsias foram estabelecidos pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991, e pelo Protocolo de Olivos, firmado em 2002, e que entrou em vigor em 2004. Esses procedimentos

são aplicáveis somente a controvérsias que tenham como fundamento a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das normas do Mercosul, mas pode, no processo de interpretação, utilizar princípios e disposições de Direito Internacional.

Cabe destacar que Partes na controvérsia não estão obrigados a utilizar unicamente o sistema do Protocolo de Olivos, podendo optar por submeter a contenda à Organização Mundial do Comércio, a outros esquemas preferenciais de comércio ou definir o foro de comum acordo. Há, portanto, uma ampla margem de escolha de foro. O limite que é estabelecido é que uma vez iniciado o procedimento, o foro passa a ser definitivo para aquele caso.

O Capítulo IV de Olivos prevê também a negociação direta entre as Partes, como fase anterior ao procedimento arbitral. Caso não seja possível chegar a um acordo em um prazo de 15 dias, os Estados podem dar início aos procedimentos da solução arbitral ou submeter a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum.

O Protocolo também prevê um procedimento arbitral *ad hoc*, com possibilidade de recurso ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que exerce o papel de segunda e última instância. Não obstante, por acordo entre as partes, o caso pode ser julgado em primeira e única instância pelos tribunais arbitrais *ad hoc* com base no princípio *ex aequo et bono*. Há também a opção de procedimento de acesso direto ao TPR, que exercerá seus poderes como primeira e única instância, dispensando a etapa do tribunal arbitral *ad hoc*.

O tribunal arbitral *ad hoc* é formado por três árbitros – e seus suplentes – escolhidos pelos Estados a partir de uma lista pré-existente, sendo que o terceiro árbitro – e seu suplente –, que presidirá os trabalhos não pode ser nacional dos Estados Partes envolvidos na controvérsia. Caso os países envolvidos na controvérsia não escolham os árbitros, a Secretaria do Mercosul realizará sorteio entre árbitros constantes da lista.

A referida lista é formada por doze nacionais indicados por cada Estado Parte, sendo que os demais Estados possam solicitar esclarecimentos ou fazer objeções às indicações. Adicionalmente, os Estados devem indicar

quatro nomes, com pelo menos um deles não nacional, para integrar lista de terceiros árbitros.

Em relação ao Tribunal Permanente de Revisão, ele é composto por árbitros originários dos Estados Parte, para um mandato de dois anos, renovável por no máximo dois períodos consecutivos. O árbitro de número ímpar é escolhido a partir de lista composta por integrantes nacionais do Mercosul (dois de cada um Estado). Esse árbitro tem mandato de três anos não renovável, salvo acordo em contrário.

A composição do TPR para os casos concretos dependerá do número de Estados envolvidos na controvérsia. Caso haja apenas dois Estados, haverá dois árbitros nacionais de cada Parte, e o terceiro – e presidente – será designado mediante sorteio entre os árbitros restantes que não sejam nacionais de nenhuma das duas partes. O Tribunal tem também a competência para emitir opiniões consultivas.

Os laudos do sistema previsto em Olivos são obrigatórios e têm força de coisa julgada, devendo os Estados submeterem-se a ele, cumprindo suas decisões em 30 dias, caso não seja estabelecido outro prazo. Caso a parte vencedora entenda que a decisão não está sendo cumprida, poderá aplicar medidas compensatórias.

No âmbito do Mercosul, está previsto que particulares, pessoas físicas ou jurídicas, podem apresentar reclamação contra sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, por intermédio da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do seu Estado Parte. Nesse procedimento há uma fase de negociações diretas com a Seção Nacional do GMC do Estado Parte acionado, com recurso ao próprio GMC.

3.4 União de Nações Sul-Americanas

Os principais órgãos da Unasul são: Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (CCEG); Conselho de Ministras e Ministros das Relações

Exteriores (CMRE); Conselho de Delegadas e Delegados (CDD); e Secretaria Geral.

a) Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

Conforme estabelece o próprio Tratado Constitutivo, em seu artigo 6º, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da Unasul. Ele se manifesta por meio de Decisões, que são adotadas por consenso, estando presentes ao menos três quartos dos Estados Partes. Aquelas acordadas sem a presença de todos os Estados deverão ser objeto de consultas do Secretário-Geral aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em, no máximo, trinta dias corridos a contar do recebimento da consulta.

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ocorrem anualmente. Reuniões extraordinárias poderão ser convocadas pelos Estados Partes (por intermédio da Presidência Pro Tempore). A convocação deve ser aprovada mediante consenso de todos os Estados Partes.

A Presidência Pro Tempore é exercida pelos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais. Ela é responsável pela preparação, convocação e por presidir as reuniões dos órgãos da Unasul, além de representá-la em eventos internacionais (devendo receber, previamente, delegação aprovada pelos Estados Partes) e de assumir compromissos com terceiros (se possuir consentimento prévio dos órgãos competentes da Unasul).

No que diz respeito diretamente ao processo de integração sul-americana, este Conselho tem como competências o estabelecimento de diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos; definição de prioridades; adoção de diretrizes políticas para o relacionamento com terceiros; admissão de Estados Associados; e exame de solicitações dos Estados Associados para adesão à Unasul como Estados Partes (mediante

recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores).

Cabe também a ele convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial, bem como decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

b) Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores ocorrem semestralmente, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Partes.

Este Conselho tem competência para adotar Resoluções que visem implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, bem como aprovar e regulamentos sobre temas de sua competência e apresentar projetos de Decisões. As Resoluções são adotadas por consenso, estando presentes ao menos três quartos dos Estados Partes. As que não forem aprovadas na presença de todos os Estados deverão ser objeto de consultas, no mesmo prazo e forma que as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Suas atribuições englobam: preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros; coordenar posicionamentos referentes a temas centrais da integração sul-americana; desenvolver e promover o diálogo político e a concertação; realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração; aprovar o Programa anual de atividades, o orçamento anual e o financiamento das iniciativas comuns; e criar Grupos de Trabalho.

c) Conselho de Delegados e Delegadas

O Conselho de Delegadas e Delegados (CDD) é composto por um representante acreditado de cada Estado Parte. Suas reuniões são bimestrais e ocorrem, via de regra, no Estado em exercício da Presidência Pro Tempore.

Cabe ao Conselho implementar (por meio de Disposições) as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. As Disposições são adotadas por consenso, estando presentes ao menos três quartos dos Estados Partes. No caso de Disposições serem adotadas sem a presença de todos os Estados, as mesmas deverão ser objeto de consultas do Secretário-Geral aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo quinze dias.

Estão no seu rol de atribuições relativas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores: preparar suas reuniões; elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos (para sua consideração); e apresentar projeto de orçamento anual. Ademais, cabe ao CDD compatibilizar e coordenar as iniciativas da Unasul com outros processos de integração, visando à complementaridade de esforços. O CDD “deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a Unasul em seu relacionamento com terceiros”. Também são da sua competência: conformar e coordenar os Grupos de Trabalho; dar seguimento ao diálogo político, à concertação e aos Grupos de Trabalho; promover espaços de diálogo que favoreçam a participação dos cidadãos.

d) Secretaria-Geral

A Secretaria-Geral, sediada em Quito (Equador), é o órgão responsável por executar as atividades requisitadas pelos demais órgãos e exercer sua representação - mediante delegação expressa.

O Secretário-Geral é o representante legal e o responsável pela condução da Secretaria-Geral. Seu mandato é de dois anos, renovável apenas uma vez, por igual período. Sua designação é realizada pelo Conselho de

Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Cabe ressaltar que, ao término do seu mandato, o Secretário-Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Suas atribuições são: apoiar os Conselhos supramencionados (CDD, CCEG, CMRE) e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções; propor iniciativas; realizar o seguimento das diretrizes dos demais órgãos do bloco e participar com direito a voz nas suas reuniões; e realizar atividade de secretaria nas mesmas.

Está ao ser encargo: preparar o projeto de orçamento anual (para consideração do CDD), a memória anual e relatórios aos órgãos competentes; ser depositária dos acordos firmados no âmbito da Unasul e dar-lhes publicidade; realizar coordenações com outros organismos e entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas, em conformidade com o solicitado pelos demais órgãos.

e) Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho

Conforme o artigo 13, programas ou demais instituições e organizações das quais os Estados Membros sejam membros antes da entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL, poderão ser inseridos no âmbito da Unasul, mediante o seguinte procedimento:

- A proposta será apresentada ao Conselho de Delegadas e Delegados para aprovação, por consenso;
- Uma vez aprovada pelo CDD, será remetida ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para aprovação, por consenso;
- Uma vez aprovada pelo CMRE, será remetida ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação, por consenso;

- Quando uma proposta não for objeto de consenso, só poderá submetida novamente ao CDD após seis meses da sua última inclusão na agenda.

Os Estados Partes têm a opção de participar como observadores desses programas, instituições e organizações, ou de eximir-se (total ou parcialmente) de participar, seja por tempo definido ou indefinido.

Ademais, nos termos do artigo 5º do Tratado Constitutivo da Unasul:

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

O Tratado Constitutivo prevê que todos os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial e Grupos de Trabalho devem ser submetidos à consideração do órgão que os tenha criado ou convocado. Foram criados ou incorporados ao quadro institucional da Unasul, os órgãos que se seguem.

Conselho Energético Sul-Americano (CES): criado pela Declaração de Isla Margarita, em 17 de abril de 2007, no âmbito da Cúpula Energética Sul-Americana. Foi incorporado à estrutura da Unasul, por força do Tratado Constitutivo do bloco.

Conselho de Defesa Sul-Americano; Centro de Estudos Estratégicos de Defesa; Conselho de Saúde Sul-Americano; Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde; Conselho Eleitoral da Unasul; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho sobre o Problema

Mundial das Drogas; e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança cidadã, justiça e coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional.

f) Parlamento

O artigo 17 do Tratado Constitutivo da Unasul prevê a criação de um Parlamento Sul-Americano, com sede em Cochabamba (Bolívia). O processo de criação está descrito no Artigo Transitório do mesmo documento:

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Paramentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

g) Processo Decisório

De acordo com o artigo 12 do Tratado Constitutivo, todas as normativas da Unasul serão adotadas por consenso. A aprovação de Decisões (CCEG), Resoluções (CMRE) e Disposições (CDD) requer a presença de ao menos três quartos dos Estados Partes. As Decisões e as Resoluções acordadas sem a presença de todos os Estados deverão ser objeto de consultas do Secretário-Geral dirigidas aos ausentes.

Por sua vez, os Grupos de Trabalho podem realizar reuniões e aprovar propostas com quórum de metade mais um dos Estados Partes. Destaca-se que os acordos adotados por Grupos de Trabalho, Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial e demais instâncias serão submetidos à consideração do órgão que os tenha criado ou convocado.

As normativas da Unasul somente serão obrigatórias para os Estados depois de incorporadas aos seus ordenamentos jurídicos.

O artigo 13, que trata da “Adoção de Políticas”, dispõe que os Estados podem submeter propostas de adoção de políticas à consideração do CDD. Tais propostas deverão ser aprovadas por consenso, na seguinte ordem: (1) Conselho de Delegadas e Delegados; (2) Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e (3) Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Caso a proposta de política não seja aprovada por consenso em qualquer instância, poderá ser submetida novamente ao Conselho de Delegadas e Delegados após um prazo mínimo de seis meses após sua última inclusão na agenda.

Uma vez aprovada uma política pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, três ou mais Estados Partes poderão iniciar seu desenvolvimento, assegurando aos demais a possibilidade de incorporação. Os Estados devem informar periodicamente ao Conselho de Delegadas e Delegados, os avanços da política adotada. No entanto, cabe ressaltar uma disposição importante do artigo 13: “Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política”.

h) Solução de Controvérsias

As controvérsias sobre a interpretação ou aplicação das disposições do Tratado Constitutivo da Unasul serão resolvidas mediante negociações diretas. Caso uma solução não seja alcançada, a controvérsia será submetida à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados. Persistindo o problema, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os prazos previstos para esse processo são: (1) o Conselho de Delegadas e Delegados formulará as recomendações dentro de 60 dias; (2) o Conselho de Ministras e Ministros das Relações levará a controvérsia a consideração em sua próxima reunião.

4. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ALADI, MERCOSUL E UNASUL

Neste ponto, será realizada a convergência entre os capítulos anteriores, com o objetivo de analisar de forma sistemática os três modelos de integração regional objeto desta pesquisa. Dividido em seis sessões, o capítulo abordará as similaridades e diferenças entre ALADI, Mercosul e Unasul sob distintos aspectos.

Inicialmente, serão confrontados os momentos históricos em que ocorreu a criação de cada um dos organismos, buscando apontar a sucessão de processos políticos que levaram àquele ponto. São apresentados três antecedentes de cada instituição, tendo-se em mente, que apesar de terem influências diretas distintas, são parte do mesmo processo de desenvolvimento das relações multilaterais na região.

Em seguida, indicam-se as influências das teorias econômicas das décadas de 1980, 1990 e 2000 na formação de blocos econômicos na América do Sul. Nesta seção, são abordados o desenvolvimentismo, o neoliberalismo e o Neodesenvolvimentismo como principais correntes.

O terceiro ponto analisado é a influência da política interna dos Estados na sua coalização no nível regional. Verificou-se no primeiro capítulo que os três esquemas de integração foram criados em momentos de convergência ideológica entre os governos dos seus respectivos Estados Partes. Nesse sentido, busca-se averiguar se há um nexo entre a ideologia vigente naquele momento e o tipo de esquema de integração escolhido.

Mais adiante, o desenho institucional dos três organismos será visualizado comparativamente, em busca de padrões de arranjos. A formação dos órgãos, suas competências e hierarquia dentro dos sistemas serão avaliadas.

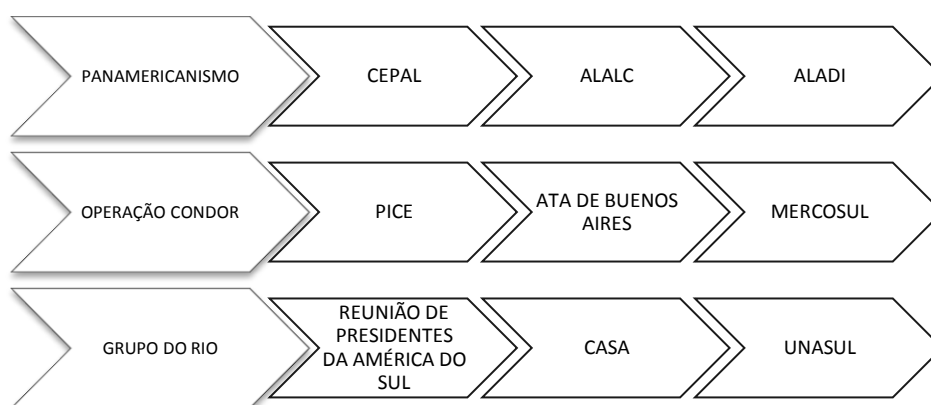
Da mesma forma, serão explorados os processos de tomada de decisão dentro dos três modelos de integração regional, com a finalidade de aferir práticas comuns.

Por fim, o sistema de solução de Controvérsias será apreciado, conforme parâmetros estabelecidos no segundo capítulo e com base nas informações disponíveis no terceiro capítulo.

4.1 Momentos históricos de criação

Cada um dos organismos de integração regional analisados neste capítulo teve como antecedentes os processos que previamente levaram à sua criação sendo que um fez parte da base política e jurídica e do seu sucessor. Ou seja, a ALADI foi antecedente do Mercosul, que por sua vez foi antecedente da Unasul. Não obstante, houve organismos e foros que influenciariam diretamente na criação desses organismos, conforme será apresentado nesta seção e como antecipa a figura 01.

Figura 1



Os principais antecedentes da ALADI foram as Conferências Pan-Americanas, a Cepal, e a ALALC. As Conferências Pan-Americanas tiveram início em 1889 e foram um marco regional por meio do qual se discutiu pela primeira vez a ideia de uma integração das Américas. Seu legado foi a aproximação e o diálogo entre os Estados do continente que, até então, viviam um processo de delimitação de fronteiras e de constante beligerância. Esse processo de aproximação seguiu os moldes apresentados no capítulo 02 desta tese, ou seja, a necessidade de manter a segurança regional e a percepção de

uma identidade comum entre os Estados, todos com colonização de origem ibérica e em busca da formação de uma unidade nacional. Fazer frente à Europa e estabelecer-se como unidade autônoma eram necessidades que ao mesmo tempo tinham caráter individual (de cada Estado) eram também coletivas, na medida em que refletiam o interesse de todos.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, criada em 1948, com o objetivo de pensar de forma técnica e sistematizada o desenvolvimento da região, teve forte influência na formação de uma consciência latino-americana sobre o seu desenvolvimento e sua dependência em relação aos países do norte. A partir do trabalho dos economistas e cientistas sociais da Cepal, foi desenvolvida a teoria da dependência, que de forma clara e objetiva, demonstrando a realidade vivida pelo subcontinente, opôs centro e periferia, dando início à corrente desenvolvimentista, que iria influenciar a criação de foros de convergência econômica e comercial. Dentre eles, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

No ano de 1960, o Tratado de Montevidéu, instituiu a ALALC, cujo objetivo era estabelecer uma zona de livre comércio que viabilizaria reduções tarifárias e acordos para facilitar trocas comerciais entre seus membros. A ampliação do comércio na região permitiria ampliar o mercado, fomentando a diversificação e o incremento das economias da região, diminuindo sua dependência em relação aos países desenvolvidos. No entanto, o forte abalo econômico que ocorreu nos anos seguintes à sua criação e acometeu as economias sul-americanas, inviabilizou o desenvolvimento da ALALC no modelo criado pelo TM80.

Utilizando-se da base criada pela ALAC, buscou-se criar um novo organismo para substituí-la, que pudesse superar as dificuldades da região e adotar um modelo que viabilizasse de forma mais efetiva a formulação de acordos entre seus membros. Então, foi assinado um segundo Tratado de Montevidéu, em 1980, para a criação da Associação Latino-Americana de Integração. O formato de negociações no âmbito da ALADI trouxe inovações com relação à sua antecessora, mas herdou seus mecanismos e instituições.

A Operação Condor, o PICE e a Ata de Buenos Aires são os principais antecedentes do Mercosul. Durante os anos 1970, golpes de Estado de direita se configuraram na região. Os governos autoritários necessitavam de um esquema de troca de informações e de segurança para monitorar e perseguir indivíduos considerados perigosos e também, para desarticular a resistência de esquerda. Nesse sentido, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai cooperaram para perseguir e punir cidadãos que estivessem foragidos em seus territórios. Pode-se afirmar que a Operação Condor aproximou os países do Cone Sul em torno de um interesse comum, durante os governos militares. Essa proximidade contribuiu para assentar relações entre os países.

Em meados da década de 1980, Argentina e Brasil – já rumo à redemocratização – adotaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que previa uma progressiva liberação do comércio bilateral. Com esse mesmo intento, subscreveram a Ata de Iguaçu, que firma o interesse em avançar em conjunto rumo a uma integração econômica e comercial. Em decorrência desse acordo, foi firmada uma série de compromissos bilaterais, dentre eles, destacamos a Ata para a Integração Argentino-Brasileira; a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Esse arcabouço político e jurídico foi a base na qual se assentou o Tratado de Assunção, assinado em 1991, que incorporou o Uruguai e o Paraguai a esse processo de integração.

Os antecedentes diretamente relacionados à Unasul foram Grupo do Rio, a Reunião de Presidentes da América do Sul e a CASA. O Grupo de Contadora e ao Grupo Apoio a Contadora, criados nos anos 1980, tinham por objeto a coordenação de ações para o enfrentamento comum dos problemas da América Latina. Denominados em conjunto como Grupo dos Oito, nos anos 1990 passaram a chamar-se Grupo do Rio. Esse grupo formou uma base de diálogo entre os países da região, que se ampliaria de forma a estabelecer um laço que resultaria na criação e institucionalização de uma reunião periódica de presidentes.

Em 2000, foi realizada I Reunião de Presidentes da América do Sul, com o objetivo de promover o desenvolvimento conjunto da infraestrutura de

transporte, energia e telecomunicações dos seus países. Esse foi o primeiro passo rumo a uma maior coordenação da América do Sul com um todo, haja vista que o foro se estabeleceu de forma a coordenar ações de nível intra e extra regionais. Durante uma de suas reuniões, foi criada a IIRSA, organismo que atuou no sentido de colocar em marcha os objetivos de integração na área da infraestrutura. A IIRSA foi aglutinada para formar o que posteriormente seria a Unasul.

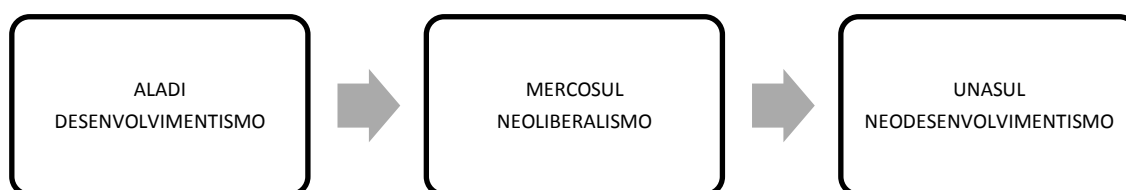
Durante a III Reunião de Presidentes da América do Sul, de 2004, decidiu-se pela criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, que deveria ser um organismo no âmbito do qual os Estados do subcontinente poderiam promover uma concertação política. Com a Declaração de Isla Margarita, de 2007, seu nome foi substituído por União de Nações Sul-Americanas e, em 2008, foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul. Nele, está prevista uma convergência entre Comunidade Andina e Mercosul para a formação de um espaço econômico sul-americano.

Temos, assim, a linha de desenvolvimento dos principais foros e organismos desde as Conferências Pan-Americanas até chegarmos à Unasul.

4.2 Influências teóricas

Cada uma das três experiências de integração foi diretamente influenciada por uma teoria econômica diferente, haja vista o período em que foram criadas. A ALADI teve o desenvolvimentismo cepalino como base teórica para sua criação, o Mercosul foi criado em um contexto neoliberal e a Unasul, em um processo de estabelecimento do Neodesenvolvimentismo, como é possível verificar na figura 02.

Figura 2



Como supramencionado, a Cepal foi importante antecedente da ALADI. As ideias sustentadas no âmbito da Comissão baseavam-se em quatro pilares: a dependência da periferia em relação ao centro; a deterioração dos termos de troca; a industrialização por substituição de importação; e a integração econômica regional. Sob essa influência, os anos 1960 aos anos 1980 foram marcados pelo desenvolvimentismo e pelos projetos de ampliação econômica, com enfoque no processo de substituição de importações por meio da industrialização nacional. Nesse contexto, foi criada a ALALC e, em seguida, com modificações relevantes no formato de promoção dos acordos bilaterais e multilaterais, a ALADI, substituindo-a.

Os anos 1980 foram denominados de “a década perdida”, devido à crise da dívida externa, a alta inflação, a diminuição dos investimentos externos nos países da região e consequente diminuição do investimento nacional. Diante dessa situação, políticas econômicas liberais foram adotadas no continente, como forma de tentar reverter esse processo. Elas propunham a diminuição do papel do Estado na economia, e a livre ação das forças econômicas. Dentro do modelo neoliberal, no âmbito do denominado regionalismo aberto, Brasil e Argentina firmaram acordos bilaterais que serviram de base política e jurídica para o Tratado de Assunção. Em 1991, com a participação também do Paraguai e do Uruguai, o Mercosul foi criado com o objetivo de promover o reforço das economias dos quatro países fundadores e criar uma . O desenho institucional do bloco reflete esse interesse, na medida em que é formado primordialmente pelos Ministérios das Relações Exteriores, Ministérios da Economia e Bancos Centrais. Seu desenho institucional não abarcava instâncias supranacionais, tampouco órgãos regionais de tomada de decisão formados por funcionários internacionais.

No final de agosto de 2000, foi realizada a Cúpula de Brasília, a qual também se denomina I Reunião de Presidentes da América do Sul, que, pela primeira vez, contou com a participação de todos os Chefes de Estado da região. Nela, foi criada uma verdadeira base para a cooperação Sul-Sul e para a valorização da América do Sul, em um contexto autóctone. Nos anos que se

seguiram, a coordenação entre os países foi se aprimorando, em especial devido à correlação ideológica voltada à esquerda dos Chefes de Estado da região. Simultaneamente a esse “giro à esquerda”, estabeleceu-se um paradigma neodesenvolvimentista para a região, em oposição ao neoliberalismo vigente na década anterior. Assim, foi retomado o objetivo do crescimento da região, mas, nesta nova fase, aliado ao desenvolvimento social.

4.3 Influências políticas

Conforme mencionado anteriormente, a ALADI, o Mercosul e a Unasul foram criados em diferentes momentos da história política da região. Os dois primeiros foram criados por governos mais inclinados à esfera política de direita, e a Unasul foi criada por governos mais próximos da ideologia de esquerda, conforme figura 03.

Figura 3



Nos anos 1980, a política externa do Continente Americano sofria forte influência dos governos militares que, apoiados pelos Estados Unidos, se opunham ao comunismo e ao socialismo. A estrutura institucional da ALADI foi desenhada nesse contexto, e demonstra nos seus órgãos a preocupação somente com assuntos de cunho econômico e comercial, não estando consagradas questões de cunho social. Isso devido ao objetivo da integração regional na época ser preponderantemente ampliar as economias de escala para a promoção do desenvolvimento econômico, crescimento da indústria nacional e incremento do processo de substituição de importações. Os órgãos

da ALADI, criados pelo TM80 eram somente Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conferência de Avaliação e Convergência, Comitê de Representantes e Secretaria-Geral.

Na década de 1990, após a redemocratização, assumiram governos de direita, em um momento no qual o neoliberalismo dava o tom na economia. Nesse quadro, da mesma forma que a ALADI, o Mercosul continha nos seus objetivos somente questões econômicas. Com a leitura do Tratado de Assunção, é possível verificar que a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos e a eliminação das tarifas alfandegárias do comércio entre os Estados Partes eram o principal foco do acordo. A estrutura institucional era bastante enxuta, como a da ALADI, contando apenas com dois órgãos: Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Secretaria Administrativa.

Nos anos 2000, com a ascensão ao poder dos governos ligados à esquerda, a tônica do discurso integracionista muda, passando a abarcar não somente assuntos de natureza econômica e comercial, mas também, social. Nesse contexto, a estrutura do Mercosul passa a se diversificar para ajustar-se a essa nova faceta da integração.

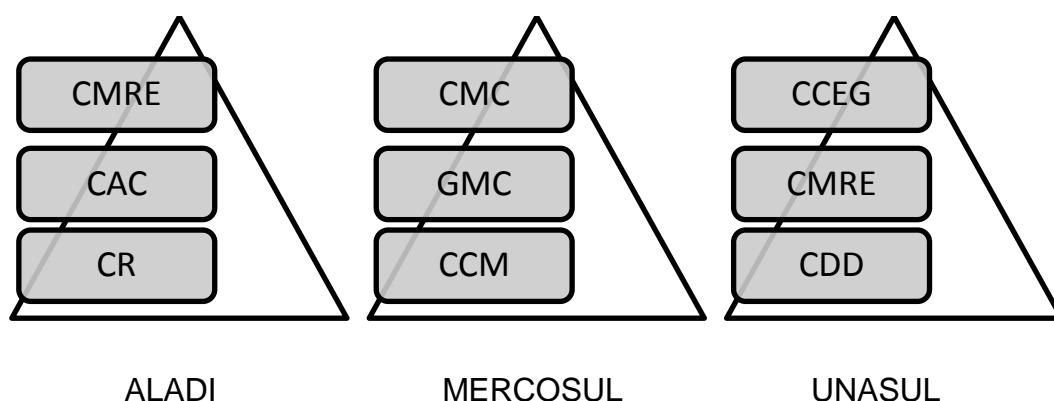
Com a criação da Unasul, como bloco de integração exclusivamente sul-americano, na qual seriam abarcados temas de interesse comum da região voltados para o desenvolvimento da infraestruturas, melhoria da dimensão social, diálogo político para alcance de consensos e defesa da democracia, esperava-se que sua estrutura espelhasse esse novo modelo. No entanto, a estrutura da Unasul, criada pelo seu tratado constitutivo era formada por Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegadas e Delegados e Secretaria-Geral. Somente em um segundo momento, foram criados Conselhos temáticos.

4.4 Desenho institucional

As estruturas institucionais da ALADI, do Mercosul, e da Unasul foram criadas a partir das influências históricas, econômicas e políticas vigentes quando da sua gênese. Sua organização institucional também reflete os interesses dos Estados e as suas relações de poder. Conforme se depreende das sessões anteriores, apesar das diferenças entre os fatores históricos, econômicos e políticos, os três organismos foram configurados de forma bastante semelhante.

Com vistas a realizar uma análise dos seus órgãos, inicialmente cabe desenhar uma pirâmide, na qual se designa apenas um órgão em cada um dos estratos, representando, assim, somente os três principais órgãos de cada organismo internacional.

Figura 4



Fonte: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

No topo da pirâmide da ALADI encontra-se o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, órgão que tem competência para adotar regras gerais referentes ao desenvolvimento do processo de integração e aos objetivos da Associação; adotar medidas corretivas de alcance multilateral; e estabelecer diretrizes de trabalho para os demais órgãos.

No segundo estrato, está a Conferência de Avaliação e Convergência, que atua ao examinar o funcionamento do processo de integração e a

convergência dos acordos de alcance parcial; recomendar ao Conselho a adoção de medidas corretivas de alcance multilateral; promover revisões periódicas da aplicação dos tratamentos diferenciais; avaliar e adotar medidas relativas aos resultados do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo; realizar as negociações relativas ao estabelecimento e ao aprofundamento da preferência tarifária regional; facilitar a negociação e celebração de acordos de alcance regional dos quais participem todos os Estados Parte.

No terceiro estrato, encontra-se o Comitê de Representantes ao qual compete promover a celebração de acordos de alcance regional; realizar negociações (com a participação de todos os Estados) para a celebração de acordos de alcance regional referentes a desgravações tarifárias; propor resoluções aos Estados Partes ante alegação de inobservância de normas ou princípios do TM80.

Ao analisar o Mercosul, Conselho do Mercado Comum encontra-se no ápice, pois cabe a ele negociar e firmar acordos em nome deste, criar Reuniões de Ministros e pronunciar-se sobre os acordos por elas remetidos e acerca das matérias recebidas do GMC; criar, modificar ou suprimir órgãos na estrutura do Mercosul; e adotar decisões em matérias financeiras e orçamentárias

No centro, está Grupo Mercado Comum, que apresentar projetos de Decisão ao CMC e pela tomada de providências necessárias ao cumprimento das Decisões que vierem a ser adotadas por aquele ente.

Cabe ao GMC adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, elaborar informes e estudos a requerimento do CMC, apresentar propostas com vistas à aplicação do Programa de Liberação Comercial, bem como medidas relativas à coordenação de políticas macroeconômicas, fixar programas de trabalho que objetivem o estabelecimento do Mercado Comum e se manifestar a respeito das propostas e recomendações levadas ao seu conhecimento pelos demais órgãos.

Na base, fica a Comissão de Comércio do Mercosul, que tem a atribuição de analisar a evolução e “zelar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes”, bem como promover o acompanhamento e a revisão das matérias de sua competência e a adoção de políticas comerciais comuns entre os membros do bloco.

Na Unasul, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo está no primeiro nível, pois é o encarregado do estabelecimento de diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos; definição de prioridades; adoção de diretrizes políticas para o relacionamento com terceiros; admissão de Estados Associados; e exame de solicitações dos Estados Associados para adesão à Unasul como Estados Partes (mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores).

Abaixo, encontra-se o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, que tem competência para adotar Resoluções que visem implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, bem como aprovar e regulamentos sobre temas de sua competência e apresentar projetos de Decisões. As Resoluções são adotadas por consenso, estando presentes ao menos três quartos dos Estados Partes. As que não forem aprovadas na presença de todos os Estados deverão ser objeto de consultas, no mesmo prazo e forma que as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Na parte inferior da pirâmide, está o Conselho de Delegados e Delegadas, encarregado de implementar as Decisões do CCEG e as Resoluções do CMRE, elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos (para sua consideração), e apresentar projeto de orçamento anual.

Independentemente do critério adotado para analisar e organizar essas instituições e órgãos, percebemos que a integração na América do Sul encontra-se formada majoritariamente pelos Ministérios das Relações Exteriores e, em seguida, pelos demais representantes dos governos dos Estados Partes.

Quadro 1

	ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores	Ministros das Relações Exteriores
	Conferência de Avaliação e Convergência	Representantes dos Estados Partes
	Comitê de Representantes	Representantes dos Estados Partes
MERCOSUL	Cúpula do Conselho do Mercado Comum	Chefes de Estado e de Governo
	Conselho do Mercado Comum	Ministros de Relações Exteriores e Ministros de Economia
	Grupo Mercado Comum	Ministérios das Relações Exteriores, Ministros de Economia da Economia ou do Banco Central
	Comissão de Comércio do Mercosul	Representantes dos Estados Partes
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	Chefes de Estado e de Governo
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Ministros das Relações Exteriores
	Conselho de Delegados e Delegadas	Representantes dos Estados Partes

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

Então, na realidade, as pirâmides podem ser desenhadas da seguinte forma:

Figura 5



Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

Para Adriana Dreyzin, Deisy Ventura e Roberto Labrano apresentaram critérios de classificação dos órgãos do bloco. Nesse sentido, aplicaremos suas classificações aos órgãos dos três organismos internacionais.

Dreyzin (2005, p. 647) classifica os órgãos entre (1) capacidade decisória; (2) de capacidade consultiva; e (3) capacidade técnica. Para os fins desta pesquisa, entendemos que capacidade decisória aplica-se somente ao órgão que pode criar um compromisso oponível aos membros do bloco; capacidade consultiva, órgão que tem poder de proposição e capacidade técnica, órgãos formados por tecnocratas. Apesar de alguns órgãos se encaixarem em mais de uma figura, optamos pelo seu perfil dominante no momento de classificá-lo. Nesse sentido, podemos afirmar que, de acordo com a classificação de Dreyzin (2005, p. 647):

ALADI: o órgão que detém capacidade decisória é o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, o órgão de capacidade consultiva é a Conferência de Avaliação e Convergência e o de capacidade técnica é o Comitê de Representantes.

Mercosul: os órgãos com capacidade decisória são o Conselho do Mercado Comum e o Tribunal Permanente de Revisão. Por seu turno, os de capacidade consultiva são Foro Consultivo Econômico-Social, a Comissão de Comércio, o Alto Representante-Geral, a Comissão de Representantes Permanentes e o Parlamento. Os órgãos detentores de capacidade técnica são as Reuniões de Ministros, Reuniões Especializadas, Subgrupos de Trabalho, Grupos, Grupos *Ad Hoc*, Secretaria do Mercosul, Comitês Técnicos, e as Unidades Técnicas do FOCEM.

Unasul: o órgão com capacidade decisória é o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem capacidade consultiva. E a capacidade técnica está a cargo do Conselho de Delegadas e Delegados, da Secretaria-Geral, Conselhos Ministeriais, Grupos de Trabalho e demais órgãos auxiliares.

Quadro 2

	DECISÓRIO	CONSULTIVO	TÉCNICO
ALADI	Conselho de Ministros das Relações Exteriores	Comitê de Representantes	Conferência de Avaliação e Convergência
MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho do Mercado Comum, • Tribunal Permanente de Revisão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Mercado Comum • Comissão de Comércio • Foro Consultivo Econômico-Social • Comissão de Comércio • Alto Representante-Geral • Comissão de Representantes Permanentes • Parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões de Ministros • Reuniões Especializadas • Subgrupos de Trabalho • Grupos • Secretaria • Comitês Técnicos • Unidades Técnicas do FOCEM
UNASUL	Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Delegadas e Delegados • Secretaria-Geral • Conselhos Ministeriais • Grupos de Trabalho • Órgãos auxiliares

Fonte: DREYZIN, 2005, p. 647.

Deisy Ventura separa os órgãos em: (1) deliberativos; (2) consultivos ou administrativos; (3) função normativa; (4) função de controle; (5) função internacional. Para os nossos fins, entenderemos como órgãos deliberativos aqueles formados por colegiado; por consultivos e administrativos, aqueles tem poder de proposição e de acompanhamento do processo de integração; por função normativa, órgãos que criam compromissos aos Estados Partes; por função de controle, aqueles que emitem recomendações aos órgãos superiores ou emitem pareceres; e por função internacional, aqueles que detêm capacidade jurídica para representar o organismo diante de terceiros.

Quando levamos em consideração a diferenciação realizada por Ventura (2003, p. 85-97 e 111-126), podemos classificar os órgãos da seguinte forma:

No âmbito da ALADI, são órgãos deliberativos, Conselho de Ministros das Relações Exteriores; o Comitê de Representantes e a Conferência de Avaliação e Convergência. São órgãos consultivos ou administrativos, o Comitê de Representantes e a Conferência de Avaliação e Convergência. Por sua vez, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e o Comitê de têm função normativa. A função de controle e a função internacional são exercidas pelo Comitê de Representantes.

No Mercosul, podemos denominar o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio, o Parlamento e o Tribunal Permanente de Revisão de órgãos deliberativos. Por sua vez, o Foro Consultivo Econômico-Social, a Secretaria, as Reuniões de Ministros, as Reuniões Especializadas, a Comissão de Representantes Permanentes, o Parlamento e o Alto Representante-Geral podem ser classificados como órgãos consultivos ou administrativos. No que tange às funções outorgadas aos órgãos do Mercosul, aqueles com função normativa são o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio; com função de controle são a Comissão de Comércio, o Grupo Mercado Comum, e a Secretaria; e com função internacional são o Conselho, a Comissão de Comércio e o Grupo Mercado Comum.

A Unasul tem como órgãos deliberativos Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; Conselho de Delegados e Delegadas; Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho. São órgãos consultivos ou administrativos: Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; Conselho de Delegados e Delegadas; e Secretaria-Geral. Detém função normativa: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; e o Conselho de Delegados e Delegadas. A função de controle é exercida pelo Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. A função internacional é de competência da Secretaria-Geral e do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Quadro 3

	DELIBERA-TIVO	CONSULTIVO OU ADMINIS-TRATIVO	FUNÇÃO DE CONTROLE	FUNÇÃO INTERNACIO-NAL
ALADI	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Ministros das Relações Exteriores • Comitê de Representantes • Conferência de Avaliação e Convergência 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê de Representantes • Conferência de Avaliação e Convergência 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê de Representantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê de Representantes
MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho do Mercado Comum • Grupo Mercado Comum • Comissão de Comércio • Tribunal Permanente de Revisão • Parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Consultivo Econômico-Social, • Secretaria • Reuniões de Ministros • Reuniões Especializadas • Comissão de Representantes Permanentes • Parlamento • Alto Representante-Geral 	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Comércio • Grupo Mercado Comum • Secretaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho do Mercado Comum • Grupo Mercado Comum • Comissão de Comércio
UNASUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo • Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores • Conselho de Delegados e Delegadas • Reuniões Ministeriais Setoriais • Conselhos de nível Ministerial • Grupos de Trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores • Conselho de Delegados e Delegadas • Secretaria-Geral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria-Geral • Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

Fonte: VENTURA, 2003, p. 85-97 e 111-126.

Conforme a classificação de Roberto Labrano (1998, p. 125-127), podemos separar os órgãos entre políticos e técnicos. Na ALADI, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e Conferência de Avaliação e Convergência são políticos. No Mercosul, são o Conselho do Mercado Comum; o Grupo Mercado Comum; o Foro Consultivo Econômico-Social; o Parlamento e o Alto-Representante. E na Unasul são o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Tanto na ALADI, quanto no Mercosul e na Unasul, podemos dizer que todos os órgãos são intergovernamentais, pois seus poderes são limitados, assim como as suas faculdades, e os Estados Partes detêm com poder de veto sobre as decisões a serem aprovadas. Ou seja, dentre os órgãos executivos não existem poderes supranacionais como autonomia executiva, autonomia legislativa, autonomia decisória ou autonomia financeira.

Quadro 4

	ÓRGÃOS POLÍTICOS	ÓRGÃOS TÉCNICOS
ALADI	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Ministros das Relações Exteriores • Conferência de Avaliação e Convergência 	<ul style="list-style-type: none"> • Comitê de Representantes • Secretaria-Geral
MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho do Mercado Comum • Grupo Mercado Comum • Foro Consultivo Econômico-Social • Parlamento do Mercosul • Alto-Representante 	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão de Comércio • Tribunal Permanente de Revisão • Secretaria Administrativa • FOCEM
UNASUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo • Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Delegadas e Delegados • Secretaria-Geral

Fonte: LABRANO, 1998, p. 125-127.

Se utilizarmos o critério de repartição de poderes, entendendo o Executivo como formado por representantes dos Poderes Executivos nacionais, o Legislativo como órgãos parlamentares de natureza eletiva e o Judiciário como órgão jurisdicional ou de laudos arbitrais, podemos categorizar os organismos da seguinte forma:

Quadro 5

	“EXECUTIVO”	“LEGISLATIVO”	“JUDICIÁRIO”
ALADI	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Ministros das Relações Exteriores • Conferência de Avaliação e Convergência • Comitê de Representantes • Secretaria-Geral 		
MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho do Mercado Comum • Grupo Mercado Comum • Comissão de Comércio • Foro Consultivo Econômico-Social 	Parlamento do Mercosul	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunais arbitrais ad hoc • Tribunal Permanente de Revisão
UNASUL	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo • Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores • Conselho de Delegadas e Delegados 		

Fonte: RIBEIRO, 2012.

Percebe-se, então, que somente o Mercosul conta com um órgão parlamentar estabelecido e com um órgão de solução de controvérsias.

Por fim, Conforme analisado no capítulo 2, um dos benefícios da integração é a formação de redes paralelas à diplomacia tradicional. Para ilustrar as redes criadas no âmbito da integração sul-americana, apresentamos algumas instâncias de nível ministerial, devido a grande quantidade de instâncias de nível técnico.

Na ALADI: Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários; Conselho do Transporte para a Facilitação do Comércio; Conselho Assessor para Financiamento das Exportações; Conselho de Turismo; Conselho Assessor Empresarial; Conselho Assessor Trabalhista; e Conselho Assessor para Assuntos Aduaneiros.

No Mercosul: a Reunião de Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais; Reunião de Ministros de Educação; Reunião de Ministros de Justiça; Reunião de Ministros do Trabalho; Reunião de Ministros da Agricultura; Reunião de Ministros da Cultura; Reunião de Ministros da Saúde; Reunião de Ministros do Interior; Reunião de Ministros da Indústria; Reunião de Ministros de Minas e Energia; Reunião de Ministros do Desenvolvimento Social; Reunião de Ministros de Turismo; Reunião de Ministros do Meio Ambiente; Reunião de Ministros de Ciência, Tecnologia e Inovação

Na Unasul: Conselho Energético Sul-Americano; Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho de Saúde Sul-Americano; Conselho Eleitoral da Unasul; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança cidadã, justiça e coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional.

4.5 Processo de tomada de decisão

O processo de tomada de decisões é determinante para o sucesso ou o insucesso de uma organização, haja vista que ele deve refletir os interesses de seus membros, de forma a gerar resultados que são aceitáveis e vistos como legítimos por todos. Na integração sul-americana, existem alguns critérios que são comuns entre os organismos que estamos analisando.

Na ALADI e no Mercosul, é necessário que todos os Estados Partes estejam presentes para que se realize uma votação. Já na Unasul, o quórum é de ao menos três quartos dos Estados Partes. Não obstante necessitar de uma maioria qualificada, a Unasul adota suas normativas mediante consenso. Para que o consenso seja alcançado, os Estados que não estavam presentes são notificados pela Secretaria-Geral para a realização de consultas.

Se há a consulta aos Estados que não estavam presentes, pode-se interpretar que as regras são adotadas mediante a “presença/ciência”, ainda que a posteriori, de todos os Estados.

Quadro 6

	TODOS “PRESENTES”	3/4 PRESENTES
ALADI	X	
MERCOSUL	X	
UNASUL	(X)	X

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

No Mercosul, também é adotada a regra do consenso para a tomada de decisões, ao passo que na ALADI, a regra geral é o voto afirmativo de dois terços dos Estados Partes. A exceção é a necessidade do voto afirmativo de

dois terços, sem que haja voto negativo. Para esses fins, abstenção não significará voto negativo e a ausência, no momento da votação é interpretada como abstenção.

Esse quórum especial de votação se aplica a assuntos considerados mais sensíveis, tais como emendas ao TM80, e decisões que: versem sobre a condução política da integração; formalizem o resultado das negociações multilaterais para o estabelecimento e o aprofundamento da preferência tarifária regional; levem à multilateralização dos acordos de alcance parcial; e que adotem medidas corretivas que surjam das avaliações do andamento do processo de integração.

Pode-se perceber, ao analisar o procedimento, que a regra de um quórum mínimo (2/3) sem o voto negativo de nenhum Estado é o mesmo que um consenso. Portanto, o quórum para votação de decisões, pode ser organizado da seguinte forma:

Quadro 7

	CONSENSO	VOTO AFIRMATIVO DE 2/3*
ALADI	(X)	X
MERCOSUL	X	
UNASUL	X	

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

Verifica-se que há uma preocupação com a concordância dos Estados em relação às decisões. Seja por meio da presença de todos durante as votações (ALADI e Mercosul); da presença de dois terços, sendo que todos serão consultados sobre a decisão (Unasul); ou pela adoção de um consenso (Unasul e Mercosul) ou não-existência de voto negativo (ALADI).

Se observarmos as regras em conjunto, da forma como elas são descritas nos tratados que a estabeleceram, veremos que os quóruns (presença e votação) não os mesmos. No entanto, se fizermos uso das análises acima, veremos que a regra geral aplicável a todos os organismos é o consenso, com a presença de todos os Estados.

Quadro 8

	ALADI	MERCOSUL	UNASUL
Consenso com “presença” de todos	(X)	X	(X)
Consenso com presença de 3/4			X
Afirmativo de 2/3 com presença de todos	X		
Afirmativo de 2/3 com presença de todos sem voto negativo	X		

Fontes: Tratado de Montevideu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

4.6 Solução de Controvérsias

Os sistemas de solução de controvérsias da ALADI, do Mercosul e da Unasul têm em comum a necessidade ou possibilidade de negociações diretas (também chamadas de consultas) entre as Partes. Outro ponto de convergência, é que no insucesso das negociações, pode-se solicitar a um órgão executivo que faça os bons ofícios (Comitê de Representantes, Grupo Mercado Comum ou Conselho de Delegadas e Delegados). No caso da ALADI, essas são as duas possibilidades aventadas. Na Unasul, pode-se recorrer a mais uma instância – também a um órgão executivo –, que realizará a mediação (Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores).

O Mercosul, após as negociações diretas e a mediação do GMC (não obrigatória para prosseguir), os Estados podem submeter sua controvérsia a um tribunal arbitral *ad hoc* ou diretamente ao Tribunal Permanente de Revisão. No caso de opção pela solução arbitral *ad hoc*, o TPR pode ser acionado em sede de recurso.

Podemos apontar como pontos em comum a mediação dos Ministérios das Relações Exteriores (por meio de órgãos da estrutura institucional) no Mercosul e na Unasul, e de representantes dos Estados Partes na ALADI e na Unasul. A divergência que existe entre os modelos é a existência de órgãos especializados para solução de controvérsias no Mercosul, enquanto os demais não os possuem. De forma sistematizada, essas informações podem se apresentar da seguinte forma:

Quadro 9

	ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO
ALADI	Consultas	Estados envolvidos na controvérsia
	Comitê de Representantes	Representantes dos Estados Partes
MERCOSUL	Negociações Diretas	Estados envolvidos na controvérsia
	Grupo Mercado Comum	Ministérios das Relações Exteriores, Ministros de Economia da Economia ou do Banco Central
	Tribunal arbitral ad hoc	Árbitros selecionados de uma lista, indicados pelos Estados
	Tribunal Permanente de Revisão	Árbitros integrantes do TPR, indicados pelos Estados
UNASUL	Negociações Diretas	Estados envolvidos na controvérsia
	Conselho de Delegadas e Delegados	Representantes dos Estados Partes
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Ministros das Relações Exteriores

Fontes: Tratado de Montevidéu de 1980, Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Tratado Constitutivo da Unasul.

Conforme apresentado no capítulo 2, Keohane, Moravcsik e Slaughter (2002. p. 163) indicam as três características da resolução internacional de controvérsias que conformariam dois tipos ideais: (1) independência; (2) acesso; (3) e inserção; Nesse sentido, podemos classificar os sistemas de solução de controvérsias dos organismos em análise da seguinte forma:

Quadro 10

	ÓRGÃO	INDEPENDÊNCIA	ACESSO	INSERÇÃO
ALADI	Consultas	Baixa	Alto	Baixa
	Comitê de Representantes	Baixa	Alto	Baixa
MERCOSUL	Negociações Diretas	Baixa	Alto	Baixa
	Grupo Mercado Comum	Baixa	Alto	Baixa
	Tribunal arbitral ad hoc	Media	Alto	Média
	Tribunal Permanente de Revisão	Média	Alto	Média
UNASUL	Negociações Diretas	Baixa	Alto	Baixa
	Conselho de Delegadas e Delegados	Baixa	Alto	Baixa
	Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores	Baixa	Médio	Baixa

A independência dos organismos foi classificada como baixa, haja vista que são os próprios Estados ou seus representantes que devem promover a resolução do conflito. A classificação média se deu por serem órgãos da estrutura institucional com competência exclusiva para o assunto, no entanto, a seleção dos árbitros é realizada mediante indicação dos Estados, caso a caso, ou para mandatos, o que pode vir a comprometer a independência dos árbitros.

O acesso aos meios disponíveis é alto, com exceção do acesso ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, pois para que a

controvérsia chegue nesse órgão é necessário passar por duas etapas obrigatórias anteriores.

Por último, a inserção baixa foi atribuída a quase todos os procedimentos, haja vista que não há penalidade prevista para descumprimento de algum acordo; e a inserção média foi aplicada aos procedimentos arbitrais, haja vista que há possibilidade de aplicação de medidas compensatórias diante o não cumprimento ou do cumprimento parcial dos laudos arbitrais.

Keohane, Moravcsik e Slaughter (2002. p. 163) também classificam as estruturas entre: (1) resolução de controvérsias interestatais; e (2) resolução de controvérsias transnacionais. Nesse sentido, podemos organizá-las da seguinte forma:

Quadro 11

	RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERESTATAIS	RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS TRANSNACIONAIS
ALADI	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas • Comitê de Representantes 	
MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> • Negociações Diretas • Grupo Mercado Comum 	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal arbitral <i>ad hoc</i> • Tribunal Permanente de Revisão
UNASUL	<ul style="list-style-type: none"> • Negociações Diretas • Conselho de Delegadas e Delegados • Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores 	

Percebe-se, então, que há uma preponderância da resolução de controvérsias interestatal, na medida em que os órgãos responsáveis pela resolução dos conflitos são formados por representantes do Poder Executivo

dos Estados Partes do organismo de integração. Apenas o Mercosul possui um órgão arbitral formado por especialistas escolhidos de uma lista de árbitros, previamente indicada pelos Estados. Pode-se, portanto, perceber que há um controle grande dos Estados nesses processos.

CONCLUSÕES

No primeiro capítulo, descreveram-se dos fatos, eventos e contextos que compuseram o histórico de formação política, social e econômica do processo de integração sul-americano. Desde o período colonial até os dias atuais, investigou-se a conformação de espaços políticos de tensão e a existência de momentos pendulares de aproximação e afastamento dos Estados, motivados, principal mas não exclusivamente, pelo arranjo e rearranjo de forças políticas interno a cada país e seu alinhamento ideológico – além de estratégias econômicas próprias de desenvolvimento – com os outros atores da região para os projetos de integração sul-americana.

Ainda que a criação de uma organização não tenha ocorrido no seio institucional das outras, embora cada uma sirva de base teórica e política para a organização criada posteriormente, adotou-se uma interpretação evolutiva das organizações internacionais aqui estudadas, no entendimento de que a evolução do contexto político-econômico dos países sul-americanos permitiu a superação de desconfianças e o aprofundamento da integração, ou antes, a realização de processos de integração que constituíram órgãos e entidades de maior alcance dos temas tratados do que feito na organização temporalmente anterior, a exemplo da coordenação em áreas sensíveis, como a militar (Conselho de Defesa Sul-Americano) e a infraestrutura (IIRSA, posteriormente, COSIPLAN), já no âmbito da Unasul.

No segundo capítulo, realizou-se uma análise das teorias internacionais que embasam, justificam e explicam a integração, com base nas teorias de formação do Estado e das relações internacionais. Recordaram-se os conceitos de Hobbes, Locke e Kant para compreender as teorias modernas de estado anárquico da sociedade internacional. Tal base teórica foi usada, então, para a compreensão dos conceitos contemporâneos relativos à soberania, delegação e institucionalização nas relações internacionais em um sistema internacional cambiante. Esse capítulo serviu, assim, para apresentar as teorias utilizadas na análise do processo de integração na América do Sul, estudado em suas peculiaridades nos dois capítulos seguintes.

No terceiro capítulo, promoveu-se uma verificação das regras e normas gerais que conformam e autorizam os processos de integração regional. Na sequência, realizou-se uma observação não exaustiva dos órgãos que compõem a ALADI, o Mercosul e a Unasul, com as características e a composição de cada, na busca de identificar traços comuns à estruturação institucional dos três organismos internacionais, o que, acreditamos, foi bem sucedido.

No quarto capítulo, foi realizada a convergência do conteúdo dos capítulos anteriores para procedermos à análise comparativa entre os três organismos pesquisados. Nesse sentido, a marca de unicidade do processo integracionista sul-americano – hipótese inicial da pesquisa – foi sendo confirmada, à medida em que as coincidências institucionais revelaram-se como estratégia adotada pela região para uma integração própria.

Percebem-se pontos em comum entre os modelos sul-americanos de integração encontradas em seu desenho institucional são: (1) intergovernamentalidade como paradigma; (2) adoção do consenso com a presença de todos os Estados Partes como quórum para tomada de decisões; (3) atuação direta dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes na definição da agenda e no *policy-making* dos organismos; (4) hegemonia dos órgãos executivos; (5) inexistência de órgãos judiciais *strictu sensu*; e (6) negociação direta e a mediação por representantes dos Estados Partes como procedimento de solução de controvérsias.

O caráter intergovernamental do processo de integração sul-americano é adotado pelos organismos de integração criados ao longo do tempo, mesmo que tenham sofrido evolução de suas regras e procedimentos de tomada de decisão. O desenho institucional propicia o controle da agenda e das decisões pelos Estados, colocando em pé de igualdade os de maior e menor poder relativo. Nesse sentido, percebe-se que a intenção daqueles que definiram as instituições era manter o poder do Estado no âmbito internacional, não abrindo mão de exercer sua soberania em benefício de eventuais interesses comuns.

Os órgãos de cúpula da ALADI, Mercosul e Unasul são formados por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores ou pelos Chefes de Estado dos países membros dos blocos. Essa organização dá ao Estado a autonomia para colocar na agenda dos blocos os assuntos de seu interesse direto, sem que haja um órgão regional autônomo para realizar esse papel. Assim, a definição das políticas regionais está a cargo dos próprios países.

Apesar de os textos dos tratados constitutivos dos três organismos observados definirem de formas diferentes (ou seja, com expressões diferentes) o formato para a tomada de decisões, verificou-se que na realidade, necessita-se a anuência dos Estados Partes, sem que haja oposição, para que se aprove determinada questão.

Ao atribuir um voto para cada Estado e adotar a regra do consenso, o modelo impede que o organismo exerça influência suficiente para determinar ou ao menos orientar a direção da integração, em oposição aos interesses diretos dos Estados. Ou seja, ele não está dotado de vontade própria, mas consubstancia-se em foro de negociação interestatal.

Assim, pode-se dizer que as decisões adotadas pelos organismos em análise, da mesma forma que os tratados internacionais *latu sensu*, passam por um processo de negociação, assinatura e ratificação. O que diferencia o procedimento geral daquele adotado pela ALADI, Unasul e Mercosul é que nestes existe uma especialização temática dentro do organismo, que é um foro pré-estabelecido pelos Estados, possuidor de uma cultura institucional sobre determinados assuntos.

Todos os órgãos dos organismos analisados são compostos por representantes dos Estados Partes, em especial do Poder Executivo. A supremacia do Poder Executivo é constatada ao se verificar que os órgãos com poder decisório são formados por Chefes de Estado ou pelos Ministérios das Relações Exteriores. Ademais, agregando-se ao fator da adoção do consenso no processo decisório, as regras adotadas no âmbito dos modelos de integração necessitam, via de regra, passar pelo processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados, o que corrobora a percepção de que

não se trata de organismos autônomos, mas de foros de negociação, dotados de uma estrutura institucional fixa.

No que tange ao sistema de solução de controvérsias, foi possível verificar que em nenhum dos três organismos há um órgão jurisdicional *strictu sensu*, ou seja, que detém poder de jurisdição e de imposição de cumprimento das suas sentenças aos Estados. Ademais, os três adotam como forma de solução de controvérsias as negociações diretas, seguidas de mediação por um órgão regional. Esse órgão mediador, conforme visto, é formado em sua totalidade por representantes dos Poderes Executivos dos Estados Partes, em especial por membros dos Ministérios das Relações Exteriores.

Portanto, pode-se dizer que tanto as negociações diretas quanto as mediações são realizadas diretamente pelos próprios Estados. No caso específico do Mercosul, os Estados têm a possibilidade adicional de recorrer a dois foros arbitrais. Esses foros são compostos por árbitros nacionais dos Estados Partes, indicados previamente para a conformação de uma lista. De toda sorte, a indicação e escolha dos árbitros também é realizada pelos próprios Estados.

Assinala-se que apesar das intenções contidas nos instrumentos de integração, não se logrou ultrapassar o limite da zona de livre comércio como nível de integração de fato. Tanto a ALADI quanto o Mercosul encontram-se neste nível de integração econômica.

Diante do exposto, as hipóteses apresentadas inicialmente nesta tese confirmaram-se. Conforme apontado, os Estados sul-americanos sob análise seguem um modelo próprio de integração, sejam eles de viés mais comercial (ALADI e Mercosul) ou político (Unasul). O contexto internacional no qual os Estados viviam quando da assinatura dos tratados constitutivos da ALADI, Mercosul e Unasul eram bastante distintos e as teorias econômicas vigentes de fato influenciaram diretamente na opção dos respectivos modelos institucionais. Em adição, o corte ideológico dos governos dos Estados Partes também foi fator determinante no formato de integração adotado. Os que se posicionam mais à direita do espectro político tiveram preferência por uma integração

meramente econômica, ao passo que os que se posicionam mais à esquerda prefeririam uma integração econômico-social.

Os organismos de integração sul-americanos abordados nesta tese apresentam como ponto em comum seus objetivos, ou seja, a forma como os Estados pensam e executam a integração, que é apresentada como uma forma de aproximar os países da região e estabelecer relações com vistas a superação de divergências e suspeitas históricas. O discurso oficial é que tais países compartilham valores, antecedentes históricos, perspectivas e interesses. No entanto, apesar desse discurso, percebe-se que as relações entre os Estados, apesar de cada vez mais convergentes, apresentam certo grau de desconfiança, haja vista o desenho das instituições priorizar o controle por parte dos Estados em detrimento da criação de uma cultura organizacional supranacional.

Cabe mencionar também que as escolhas políticas dos Estados apontam para uma integração com uma multiplicação de organizações, quase esquizofrênica em suas tentativas e criação de organismos. Assim, o modelo sul-americano de integração apresenta-se como um modelo pensado (ou ao menos, aplicado) quase que para não integrar, ou, antes, um modelo idealizado para permitir que os Estados controlem fortemente a velocidade e o aprofundamento do processo de integração. Essa multiplicação de fóruns regionais esse controle dos Estados e denota uma intenção de cercar-se de opções de foros nos quais os resultados das negociações poderiam ser diferentes, de forma a viabilizar o fórum shopping.

Após essas conclusões, percebe-se que é necessário avançar um pouco mais no estudo dos processos de integração sul-americanos, de forma a agregar à análise comparativa a Comunidade Andina e a Alternativa Bolivariana para as Américas, de forma a ampliar o escopo da pesquisa. Não obstante, com os dados obtidos, foi possível visualizar os referidos resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, Kenneth W.; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The concept of legalization. (2000). In: KEOHANE, Robert O. Power and Governance in a Partially Globalized World. London; New York: Routledge, 2002. p. 132-151.
- AGUERRE, Maria Julia; ARBOLEYA, Ignacio. Estratégias para um Mercosur cidadão. In: Gerardo Caetano (coord.). La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009.
- ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.) Rising states, rising institutions: challenges for global governance. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. 318 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. O Mercosul no contexto regional e internacional. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. Espaço Sophia, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009a.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Sete teses impertinentes sobre o Mercosul. Via Política, 2009b. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com.br/2013/11/sete-teses-impertinentes-sobre-o.html>>. Acesso em: 10 nov. 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização. Rio de Janeiro: LTC, 2012. 332 p.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Integração Regional: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013. 192 p.; Coleção: Temas Essenciais em R.I., vol. 3. Coordenadores: Antonio Carlos Lessa, Henrique A. de Oliveira.
- AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins (Org.). A nova configuração mundial do poder. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- ANGEL, Alan. A Esquerda na América Latina após c. 1920. In: BETHELL, Leslie (organização). História da América Latina: A América Latina após 1930: Estado e Política. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. pg. 471-546.
- ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. América Latina, la construcción del orden: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica. 1ª ed. Buenos Aires: Ariel, 2012. 696 pgs.
- ARBUEY-VIGNALI, Heber. Soberania e integração. In: Temas de integração com enfoque no Mercosul. vol.1. São Paulo: LTr, 1997.
- ARRIGHI, Giovanni. Globalização e macrosociologia histórica. Dossiê Relações Internacionais. Revista Sociedade e Política, Curitiba, pp. 13-23, Junho de 2003.

BENDIX, Reinhard. Concepts and generalizations in comparative sociological studies. Pp. 532-539 In American Sociological Review, Vol. 28, n. 4, aug. 1963. p. 533

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

BETHELL, Leslie (organização). História da América Latina: A América Latina após 1930: Estado e Política. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. História da América Latina: (vol. 7). 668p.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Volume I. 12ª edição. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BOERSNER, Demetrio. Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia. 5ª ed. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. Ofício de Sociólogo: metodologia de pesquisa na Sociologia. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. Ind. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 200-220, fev. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1345/1711>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

BRASIL. Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=689:comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos&catid=145&lang=pt-BR&Itemid=434>. Acesso em 26/01/2016.

BRASIL. Presidente. Discurso Presidencial de Posse. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, 1º/1/2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>>. Acesso em: 01/02/2016.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Estado e mercado no novo desenvolvimentismo. Nueva Sociedad, Bogotá, n. 210, jul./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. Revista de Economia Política, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002.

BUENO, Clodoaldo. Rio Branco e a política internacional de sua época. In: PEREIRA, Manoel Gomes (org.). Barão do Rio Branco: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012. p. 253-290.

BUSTAMANTE, Ana Marleny. La Supranacionalidad y la Descentralización Infranacional en la Comunidad Andina. Decisión 501 en la Frontera Colombia – Venezuela. Cadernos PROLAM/USP (ano 5 - vol. 2 - 2006), p. 147 - 181.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de um reto. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). La Reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo: CEFIR, 2009.

CALDERÓN, Andrés Piedra. A Organização do Tratado Cooperação Amazônica e a integração da América do Sul. In: CEPIK, Marco. América do Sul: economia e política da integração regional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. pg. 45-58.

CANDEAS, Alessandro. A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010. 324p. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/A_integracao_brasil_argentina2.pdf>. Acesso em: 25/01/2016.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

CEPIK, Marco. América do Sul: economia e política da integração regional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 160 p.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Schmidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 651-692, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000400005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 Nov. 2015.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias. 3ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013. 276p. (Coleção Relações Internacionais).

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política externa do Brasil. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. Mecanismo de Solução de Controvérsias no Âmbito da Aladi. In: JO, Hee Moon (coord.). Sistemas de solução de controvérsias na integração econômica nas Américas. Curitiba: Juruá, 2007. Capítulo II, Comércio Internacional e Área de Livre Comércio. pg. 53-64.

CHALTIEL, Florence. La Souveraineté de L'État et L'Union Européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de L'État membre. Paris: LGDJ, 1999.

CHAVES, Daniel Santiago. Integração física e política no tempo presente sul-americano. In: LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). Instituições na América do Sul: caminhos da integração. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. pg. 379-400.

CHEVALIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. 8ª Ed., 4ª imp. Rio de Janeiro: Agir, 2002.

COMUNIDADE Sul-Americana de Nações: documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. 254 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf>. Acesso em: 21/01/2016.

CORAZZA, Gentil. "Regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O Barão do Rio Branco chefe de missão: Liverpool, Washington, Berna e Berlim. In: PEREIRA, Manoel Gomes (org.). Barão do Rio Branco: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012. p. 31-56.

COSTA, Rogério Santos da. O Mercosul e a integração da América do Sul. In: CEPIK, Marco. América do Sul: economia e política da integração regional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. pg. 31-43.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009. 180 p. (Coleção Relações Internacionais).

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad, tomo I, Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950). 1ª ed. Buenos Aires: Biblos, Centro de Investigaciones Diego Barras Arana, 2000.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: desde la CEPAL al neoliberalismo 1950-1990. 1ª ed. Buenos Aires: Biblos, 2003. v.2. 331 p.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas. Curitiba: Juruá, 2007.

DOGAN, Mattei et al. Comparing nations: concepts, strategies and substance, London, Blackwell, 1994. Cap. 1,2 e 6.

DOMÍNGUEZ, Francisco; OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (eds.). Mercosur: between integration and democracy. Oxford; New York: P. Lang, 2004. pg. 217p.

DOVAL, Gisela Pereyra. Procesos de Integración Regional en Argentina y Brasil: el mismo medio para fines cada vez más disímiles. In: Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol.6, No 1/ 2012.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado. Buenos Aires: Zavalia, 1997.

DREYZIN DE KLOR, Adriana. Sistema Político-Institucional del Mercosur. In: Revista de Derecho Privado y Comunitário. Santa Fé: Rubinzal Culzoni Editores, 2005.

DREZNER, Daniel W. The Tragedy of the Global Institutional Commons. In: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). Back to basics: state power in a contemporary world. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 280-310.

DRI, Clarissa. "Funcionalidade parlamentar nas experiências européia e andina: quais perspectivas para o Mercosul?" *Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)*, Florianópolis, 14 (1), p. 169-184, jan/avr 2009

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C.. *Derecho Comunitario. Regimen del Mercosur*. 2ª ed. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & processos de integração: o novo conceito de soberania em face da globalização*. 2ª edição. Curitiba: Juruá, 2007. 336p.

FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). *Back to basics: state power in a contemporary world*. Nova York: Oxford University Press, 2013. 376 p.

FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. *Power Politics in the Contemporary World: Lessons from the Scholarship of Stephen Krasner*. In: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). *Back to basics: state power in a contemporary world*. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 18-27.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima; ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas*. Trad. Maria del Carmen Hernández Gonçalves. Brasília: VestCon, 1997.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Além da antropofagia: as raízes do desenvolvimentismo brasileiro*. Palestra proferida no Curso de Altos Estudos. A Economia Brasileira em Perspectiva histórica. 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*. *Pesquisa & debate*, São Paulo, ano 15, v. 2, n. 26, p. 225-256, jul./dez. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 89, p. 133-148, jan./mar. 2003.

FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e soberania: o Brasil e o Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GÓMEZ MERA, Maria Laura. *Power and regionalism in Latin America: the politics of MERCOSUR*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2013.

GONZÁLEZ, Carlos Alberto; BALMELLI, Carlos Mateo; SCAVONE, Rosa Maria G. *Aspectos Institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta*. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Org.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: ClaeH, UPD-OEA, 2000.

GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2015. 229p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). Delegation and agency in international organizations. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006. 406p.

HAWKINS, Darren G. [et al.]. Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. *In*: HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). Delegation and agency in international organizations. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006, p. 3-38.

HAYEK, Friedrich August von. Os Fundamentos da Liberdade. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1983.

HIGGOTT, Richard A. Political Development Theory: A contemporary debate. London: Croom Helm, 1983.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; KFURI, Regina. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. Political Order in Changing Societies. New Haven, Conn: Yale University Press, 1968.

IKENBERRY, G. John. The Three Faces of Liberal Internationalism. *In*: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). Rising states, rising institutions: challenges for global governance. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 17-47.

IPRI, FUNAG. Repertório de Política Externa (2015-2016). Disponível em: <<http://funag.gov.br/ipri/images/repertorio/Repertorio-de-Politica-Externa-2015-16-28-01-16.pdf>>. Acesso em 01/02/2016.

JO, Hee Moon (coord.). Sistemas de solução de controvérsias na integração econômica nas Américas. Curitiba: Juruá, 2007. 368p.

KANT, Immanuel. A Paz Perpétua. Um Projecto Filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KEOHANE, Robert O. International Institutions and State Power. Westview Press, San Francisco: 1989.

KEOHANE, Robert O. Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. (1995). *In*: KEOHANE, Robert O. Power and Governance in a Partially Globalized World. London; New York: Routledge, 2002. p. 63-87.

KEOHANE, Robert O. Power and Governance in a Partially Globalized World. London; New York: Routledge, 2002. 298 p.

KEOHANE, Robert Owen. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005 (1ed. 1984). 290 p.

- KEOHANE, Robert O. Stephen Krasner: Subversive Realist. In: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). Back to basics: state power in a contemporary world. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 28-52.
- KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. (2000). Legalized dispute resolution: interstate and transnational. *In*: KEOHANE, Robert O. Power and Governance in a Partially Globalized World. London; New York: Routledge, 2002. p. 152-189.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph. Power and Interdependence. Longman, 1997.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. *In*: KEOHANE, Robert O. Power and Governance in a Partially Globalized World. London; New York: Routledge, 2002. p. 219-244.
- KERBER, Gilberto. Mercosul e a Supranacionalidade. São Paulo: LTr, 2001.
- KOREMENOS, Barbara; CHARLES LIPSON; DUNCAN SNIDAL. 2001. The Rational Design of International Institutions: Explaining the form of International Institutions. *International Organization*. 2001, 55:761-799
- LABRANO, Roberto. Mercosur: Integración y Derecho. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins (Org.). A nova configuração mundial do poder. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- LAKE, David A.; MCCUBBINS, Mathew D. The logic of delegation to international organizations. *In*: HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). Delegation and agency in international organizations. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006. p. 341-368.
- LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). Instituições na América do Sul: caminhos da integração. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. 408 p.
- LAPSKY, Igor. Conflitos, rivalidades e integração sul-americana. *In*: LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). Instituições na América do Sul: caminhos da integração. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. pg. 353-377.
- LEIVA, Fernando Ignacio. Toward a critique of Latin American neostructuralism. *Latin American Politics and Society*, Nova Jersey, 2008.
- LINHARES, Maria Yedda (org). História Geral do Brasil. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990 (20ª reimpressão, 2000).
- LOCATELLI, Cláudia Cínara. Mercosul: tribunal arbitral ou permanente? Curitiba: Juruá, 2003.
- LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MACEDO, Marconi Neves. Os antagonismos da integração regional sul-americana: o Mercosul frente à Aliança do Pacífico e à UNASUL. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 199p.

- MACHIAVELLI, Niccolò. O Príncipe (comentado por Napoleão Bonaparte). Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977.
- MAHONEY, James et al. Comparative historical analysis in the social sciences. New York, Cambridge University Press, 2003. Cap. 9-11.
- MARINI, R. M.; MILLÁN, M. (Coord.). La teoría social latinoamericana: tomo II, subdesarrollo y dependencia. 2ª ed. México D.F.: El Caballito, 1999.
- MATHIAS, S. K. ; GUZZI, André C; GIANNINI, Renata A . Forças Armadas, democracia e integração no MERCOSUL. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS – ICA, 52., 2006, Sevilha. Informativo, 2006.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Multi Level Governance and the Problem of Balance within Mercosur. In: DOMÍNGUEZ, Francisco; OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. Mercosur: between integration and democracy. Oxford; New York: P. Lang, 2004. pg. 75-96.
- MEIRELLES, Elizabeth. Comunidade Andina. In: MERCADANTE, Araminta De Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (Coord.). Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá, 2006.
- MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá, 2008.
- MERCADANTE, Araminta De Azevedo; CELLI JUNIOR, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha de (Coord.). Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá, 2006.
- MERTON, R. K. Os imperativos institucionais da ciência. In: DEUS, J. D. (Org.). A crítica da ciência: sociologia e ideologia da ciência. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1979.
- MILNER, Helen V. Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics. New Jersey: Princeton University Press, 2009.
- MOTA DE CAMPOS, João. Manual de Direito Comunitário. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.
- MOREIRA, Adriano. Teoria das relações internacionais. 6ª ed. Coimbra: Almedina. 2010.
- MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Crsitina; SILVA, André Luiz Reis da. As Relações Internacionais da América Latina. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- NEGRI, Camilo; OLIVEIRA DE CASTRO, Henrique Carlos de. Governos de esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai). In: FERNANDES, Ana Maria; RANINCHESCKI, Sonia. Américas compartilhadas. São Paulo: Francis, 2009. p. 153-156.
- NEGRI, Camilo; RIBEIRO, Elisa de Sousa (coord.). Retratos sul-americanos [livro eletrônico]: perspectivas brasileiras sobre história e política externa – volume II. Brasília (DF): [s. n.], 2015. (Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa; v.2).

OBREGÓN, Marcelo F. Quiroga. A necessidade da aplicação do direito comunitário no Mercosul. Ed. Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2004.

OLIVEIRA, Rodrigo Rios Faria de. UNASUL: sua implementação. 1. ed. São Paulo: Baraúna, 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015. 292 p.

PEREIRA, Manoel Gomes (org.). Barão do Rio Branco: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012. 748 p.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Contexto Internacional, v. 22, n.2, Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jul/dez 2000.

PRZEWORSKI, Adam, TEUNE, H. The Logic of Comparative Social inquiry. New York: John Wiley & Sons, 1970. p. 31-46.

PUNTIGLIANO, André R. Latinoamerica: reflections around globalization, state, nationhood and development. Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Nova Jersey, v. 37, p. 59-82, jan. 2007

RAGIN, Charles The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley, UoC, 1989. Cap. 1-4.

REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Elisa S. Mercosul: sobre democracia e instituições. Editora CRV: Curitiba, 2012.

RIBEIRO, Elisa S.; PINCHEMEL, Felipe. Paradigmas da atuação brasileira no Mercosul. Revista Universitas: Relações Internacionais, Brasília, Vol. 9, No 1, 2011.

RIBEIRO, Elisa; ROCHA, M. E. G; DOMINGUES, Leyza. A adesão da Venezuela ao Mercosul: o manifesto da expansão integracionista. In: Revista de Informação Legislativa, v. 45, n. 177, 2008. p. 07-18.

REIS, Rafael N. Mercosul: soberania e supranacionalidade. Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de Direito. Brasília: UniCEUB, 2006.

_____.; RIBEIRO, Elisa S. Parlamento do MERCOSUL: Intergovernamental ou Supranacional? In: GUIMARÃES, Maria Elizabeth Teixeira Rocha; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (Coord.). Lições de direito constitucional em homenagem ao professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. Estado, Democracia e Globalização. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SAN MARTINO, Laura Dromi. Derecho Constitucional de La Integración. Editora Ciudad argentina, Servicio de Publicaciones – Facultad de Derecho – Universidad Complutense. Madrid, Buenos Aires: 2002.

SARAIVA, Miriam Gomes. As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul. Contexto internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, dez. 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul/dez. 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 44, n. 2, Dec. 2001.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 53, n. especial, p. 151-168, 2010.

SEABRA, Raphael Lana; GIMENEZ, Heloisa Marques. Contra o “vazio teórico” da ALBA, uma análise propositiva a partir da lei do valor. In: Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v.9 n.1, 2015. pp. 01-26.

SILVA, Hebe T. Romano P. da. O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul. Brasília: Jurídica, 1999.

SLAUGHTER, Anne-Marie; HALE, Thomas. Transgovernmental Networks and Emerging Powers. In: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). Rising states, rising institutions: challenges for global governance. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 48-62.

SOLON, Ari Marcelo. Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão. Porto Alegre: SAFE, 1997.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 49, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 fev. 2011.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

STONE, Randall W. Institutions, Power and Interdependence. In: MORAVCSIK, Andrew;

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. “Historical institutionalism in comparative politics”. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. pg. 1-32.

TOSTES, Ana Paula B.. União Européia. O Poder Político do Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O conflito anglo-argentino no Atlântico Sul e a Vigésima Reunião de Consulta (1982) do Tratado Interamericano de

Assistência Recíproca. In: Revista de informação legislativa, v. 20, n. 79, p. 319-352, jul./set. 1983, 07/1983, p. 259-286. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181466/000403366.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 22/01/2016.

TRINDADE, Vinícius Fox Drummond Cançado. Mediação Brasileira em Conflitos Sul-Americanos na Década de 1930: a Questão de Letícia e a Guerra do Chaco. In: NEGRI, Camilo; RIBEIRO, Elisa de Sousa (coord.). Retratos sul-americanos [livro eletrônico]: perspectivas brasileiras sobre história e política externa – volume II. Brasília (DF): [s. n.], 2015. (Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa; v.2). p. 62-113.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001.

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del MERCOSUR. In: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 2001. pag 235. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2001/pr/pr16.pdf>>. acesso em 10 de setembro de 2010.

VENTURA, Deisy. As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia. Os desafios de uma associação inter-regional. Manole: Barueri, 2003.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. In: Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v.9 n.1, 2015. pp. 27-56.

VIGEVANI, Tullo. História da Integração Latino-Americana: Mercosul e Questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. pg. 25-129.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 30, n. 1, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, Junho de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200008&lng=en&nrm=iso>. Access em 03 Nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201415>.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). O Mercosul no limiar do século XXI. São Paulo: Cortez/Clacso, 2000. p. 250-285.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR, Haroldo. Regional integration and relations with Argentina: bases of the Brazilian Thought. Paper presented in Joint International Meeting: Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, 22-24 jul. 2009. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/5/pages381355/p381355-1.php>. Acesso em: 26 fev. 2011.

VILLAFANE SANTOS, Luís Cláudio G. O Brasil entre a Europa e a América: O império e o interamericanismo (do Congresso do Paraná à Conferência de Washington). São Paulo: UNESP, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. História Mundial Contemporânea. (1776-1991). Brasília: FUNAG, 2006.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. 331 p.

WEFFORT, Francisco. Os clássicos da política. John Locke e o individualismo liberal. 13ª ed., 7ª imp. São Paulo: Ática, 2002.

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. International Organization, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992), pp. 391-425.

NORMATIVAS DA ALADI

Tratado de Montevidéi de 1960.

Tratado de Montevidéi de 1980.

NORMATIVAS DO MERCOSUL

Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994.

Tratado de Assunção. Assunção, 26 de março de 1991.

DECISÕES DO CONSELHO DO MERCADO COMUM

Decisão CMC nº 05/91. Reuniões de Ministros. Brasília, 17 de dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 6/91. Reunião de Ministros. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 7/91. Reunião de Ministros. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 8/91. Reunião de Ministros. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 9/91. Reuniões Especializadas. s/d.

Decisão CMC nº 16/91. Reunião de Ministros. Brasília, 17 de Dezembro de 1991.

Decisão CMC nº 11/92. s/d.

Decisão CMC nº 9/94. Comissão de Comércio do Mercosul. Buenos Aires, 5 de agosto de 1994.

Decisão CMC nº 1/95. Reunião de Ministros. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 2/95. Reunião de Ministros da Cultura. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 3/95. Reunião de Ministros da Saúde. Assunção, 05 de Agosto de 1995.

Decisão CMC nº 7/96. Reunião de Ministros do Interior. Fortaleza, 17 de Dezembro de 1996.

Decisão CMC nº 15/96. Criação de Grupo Ad Hoc sobre o Tratamento das Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade. Fortaleza, 17 de dezembro de 1996.

Decisão CMC nº 7/97. Reunião de Ministros da Indústria. Montevideu, 15 de Dezembro de 1997.

Decisão CMC nº 18/98. Criação do Foro de Consulta e Concertação Política. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2008.

Decisão CMC nº 07/99. Grupo Ad Hoc de Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial. Assunção, 15 de junho de 1999.

Decisão CMC nº 59/00. Reestruturação dos Órgãos Dependentes do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comercio do MERCOSUL. Florianópolis, 14 de dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 60/00. Reunião de Ministros das Minas e Energia. Florianópolis, 17 de Dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 61/00. Reunião de Ministros e autoridades do Desenvolvimento social do MERCOSUL. Florianópolis, 17 de Dezembro de 2000.

Decisão CMC nº 2/02. Coordenação entre o GMC e o FCCP. Buenos Aires, 18 de fevereiro de 2002.

Decisão CMC nº 5/02. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. Buenos Aires, 05 de julho de 2002.

Decisão CMC nº 11/03. Comissão de Representantes Permanentes. Montevideu, 6 de outubro de 2003.

Decisão CMC nº 12/03. Reunião de Ministros do Turismo. Montevideu, 06 de Outubro de 2003.

Decisão CMC nº 19/03. Reunião de Ministros do Meio Ambiente. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 23/03. Regulamento Interno do Foro de Consulta e Concertação Política. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 26/03. Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Montevideu, 15 de dezembro de 2003. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 37/03. Regulamento do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

Decisão CMC nº 24/04. Criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito. Puerto Iguazú, 07 de julho de 2004.

Decisão CMC nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

Decisão CMC nº 45/04. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

Decisão CMC nº 5/05. Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação do Mercosul. Assunção, 19 de junho de 2005.

Decisão CMC nº 07/05. Divisão do Subgrupo Nº9 “Energia E Mineração”. Assunção, 19 de junho de 2005.

Decisão CMC nº 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. Assunção, 19 de junho de 2005.

Decisão CMC nº. 24/05. Regulamento para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. Montevideu, 08 de dezembro de 2005.

Decisão CMC nº 24/06. Observatório da Democracia do MERCOSUL. Córdoba, 21 de julho de 2006.

Decisão CMC nº 05/07. Observatório da Democracia do Mercosul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

Decisão CMC nº 07/07. Estrutura e Funcionamento da Secretaria do Mercosul. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

Decisão CMC nº 31/07. Reunião Especializada de Entidades Governamentais para Nacionais Residentes no Exterior. Assunção, 28 de junho de 2007.

Decisão CMC nº 49/07. Plano de Ação do MERCOSUL para a cooperação em Matéria de Biocombustíveis. Montevideu, 17 de julho de 2007.

Decisão CMC nº 13/08. Fundo MERCOSUL de Apoio a Pequenas e Médias Empresas. Tucumán, 30 de junho de 2008.

Decisão CMC nº 37/10. Modificação da Denominação do Subgrupo de Trabalho Nº 15 “Mineração”. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 63/10. Alto Representante-Geral do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 65/10. Unidade de Apoio à Participação Social. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

Decisão CMC nº 01/11. Designação do Alto Representante-Geral do MERCOSUL. Montevideu, 19 de janeiro de 2011.

DIRETRIZES DA COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL

Diretriz CCM nº 1/94. Regimento Interno da Comissão de Comércio do Mercosul. Rio de Janeiro, 7 de outubro de 1994.

Diretriz CCM nº 1/95. Criação de Comitês Técnicos. s/d.

Diretriz CCM nº 9/97. Funções e Competências do Comitê de defesa Comercial e Salvaguardas. Assunção, 05 de junho de 1997.

DISPOSIÇÕES DO PARLAMENTO DO MERCOSUL

Disposição Parlasul nº 26/08. Observatório da Democracia no MERCOSUL. s/d

Disposição Parlasul nº 07/09. Regimento do Observatório da Democracia do Parlamento do MERCOSUL. Montevideu, 16 de Março de 2009.

RESOLUÇÕES DO GRUPO MERCADO COMUM

Resolução GMC nº 11/91. Subgrupo de Trabalho nº 11 Assuntos Trabalhistas. Brasília, 17 de dezembro de 1991.

Resolução GMC nº 12/91. Reunião Especializada de Turismo. Brasília, 17 de Dezembro de 2001.

Resolução GMC nº 22/92. Reunião Especializada de Meio Ambiente. s/d

Resolução GMC nº 24/92. Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia. Las Leñas, 25 de Junho de 1992.

Resolução GMC nº 34/92. Reunião Especializada sobre Cultura. s/d.

Resolução GMC nº 07/93. Criação no âmbito do GMC do Grupo Ad Hoc “Aspectos Institucionais”. Assunção, 22 de abril de 1993.

Resolução GMC nº 38/93. Grupo Ad Hoc para confecção do Documento Único de viagem. Assunção, 30 de junho de 1993.

Resolução GMC nº 20/95. Estrutura do GMC. Assunção, 03 de agosto de 1995.

Resolução GMC nº 34/95. Grupo ad Hoc Relacionamento Externo. Montevideu, 10 de novembro de 1995.

Resolução GMC nº 68/96. Regimento Interno do Foro Consultivo Econômico-Social. Buenos Aires, 21 de junho de 1996

Resolução GMC nº 151/96. Criação do Subgrupo de Trabalho nº 11 Saúde. Fortaleza, 13 de dezembro de 1996.

Resolução GMC nº 155/96. Reunião Especializada de Comunicação Social. Fortaleza, 1996.

Resolução GMC nº 79/97. Criação do Grupo Ad Hoc “Compras Governamentais”. s/n.

Resolução GMC nº. 20/98. Criação da Reunião Especializada da Mulher. Buenos Aires, 22 de julho de 1998.

Resolução GMC nº 76/98. Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso Indevido e Recuperação de Drogadependentes. Rio de Janeiro, 08 de Dezembro de 1998.

Resolução GMC nº 44/00. Criação do Grupo Ad Hoc de Concessões. Buenos Aires, 28 de junho de 2000.

Resolução GMC nº 13/00. Cria o Subgrupo de Trabalho no. 12 "Investimentos. Buenos Aires, 05 de abril de 2000.

Resolução GMC nº 43/00. Grupo Ad Hoc sobre Comércio Eletrônico s/n.

Resolução GMC nº 89/00. Reunião Especializada de Infraestrutura da Integração. Brasília, 07 de Dezembro de 2000.

Resolução GMC nº 91/00. Reunião Especializada de Promoção Comercial Conjunta do MERCOSUL. Brasília, 07 de Dezembro de 2000.

Resolução GMC nº 35/01. Reunião Especializada de Cooperativas. Montevideu, 1 de Outubro de 2001.

Resolução GMC nº 14/02. Grupo Ad Hoc sobre o Comercio de Cigarros no MERCOSUL. Buenos Aires, 18 de abril de 2002.

Resolução GMC nº 49/03. Reunião Especializada de Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais do MERCOSUL. Montevideu, 10 de Dezembro de 2003.

Resolução GMC nº 04/04. Criação do Grupo Ad Hoc Sanitário e Fitossanitário. Buenos Aires, 31 de março de 2004.

Resolução GMC nº. 11/04. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL. Buenos Aires, 25 de junho de 2004.

Resolução GMC nº 12/04. Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais do MERCOSUL. Buenos Aires, 25 de Junho de 2004.

Resolução GMC nº 13/04. Grupo Ad Hoc sobre Biotecnologia Agropecuária. s/n.

Resolução GMC nº 39/04. Reunião Especializada de Organismos Governamentais de Controle Interno. Belo Horizonte, 16 de Dezembro de 2004.

Resolução GMC nº 09/05. Grupo Ad Hoc de Consulta Coordenação para as Negociações no Âmbito da Organização Mundial do Comercio (OMC) e do Sistema global de preferências comerciais entre os países em desenvolvimento (SGPC). Assunção, 15 de abril de 2005.

Resolução GMC nº 10/05. Reunião Especializada de Ministérios Públicos do MERCOSUL. Assunção, 19 de junho de 2005.

Resolução GMC nº 66/05. Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão Regulamentação do Artigo 35 da Dec. Cmc Nº 37/03. Montevideu, 06 de dezembro de 2005.

Resolução GMC nº 39/06. Reunião Especializada da Juventude. Córdoba, 18 de julho de 2006.

Resolução GMC nº 25/08. Criação do Grupo Ad Hoc para uma Política Regional de Pneus inclusive Reformados e Usados (GAHP). São Miguel de Tucumã, 29 de junho de 2008.

Resolução GMC nº 03/09. Reunião Especializada de Redução de Riscos de Desastres Sócio-naturais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária. Assunção, 24 de Julho de 2009.

Resolução GMC nº 14/10. Reunião Especializada de Estatísticas do MERCOSUL. Buenos Aires, 09 de Abril de 2010.

Resolução GMC nº 39/10. Ordenadores de Pagamento e Modificação da Estrutura Organizacional da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. Buenos Aires, 15 de junho de 2010.

NORMATIVAS DA UNASUL

UNASUL. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Brasília, 23 de maio de 2008. [Entrada em vigor em 11 de março de 2011]. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Reglamento General de UNASUR. UNASUR/CTIRE / Resolución No. 16/2012. Bogotá, 11 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/reglamento_gral.pdf>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano de Cultura. Lima, 25 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20CULTURA.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano. Santiago, 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%2>

0MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas. Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20ELECTORAL%20UNASUR.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo de Desarrollo Social Suramericano. Quito, 10 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Quito, 9 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>>. Acesso em 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas. Buenos Aires, 12 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20ECONOMIA%20Y%20FINANZAS.pdf>>. Acesso em 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano de Educación. Lima, 31 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20ECONOMIA%20Y%20FINANZAS.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Quito, 18 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20INFRAESTRUCTURA%20Y%20PLANEAMIENTO.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo de Salud Suramericano. Salvador, 16 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SALUD.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional – DOT. Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>>. Acesso em: 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Guayaquil, 7 de maio 2010. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20CEED.pdf>>. Acesso em 16/01/2016.

UNASUL. Estatuto del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. Resolución número 02, de 2011, del Consejo Suramericano de Salud.

Montevideu, 14 de abril de 2011. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20DEL%20ISAGS.pdf>>. Acesso em 16/01/2016.

UNASUL. Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana. Caracas, 8 de maio de 2008. Disponível em:


<<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/LINEAMIENTOS%20DE%20ESTRATEGIA%20ENERGETICA%20SURAMERICANA.pdf>>. Acesso em 16/01/2016.

DEMAIS TRATADOS

Comunicado de Brasília, Reunião de Presidentes da América do Sul, Brasília, 31 de agosto e 1º de outubro de 2000.

ANEXOS

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DA ALADI

 ALADI <small>Asociación Latinoamericana de Integración Asociación Latino-Americana de Integração</small>	ALADI Indicadores Socioeconômicos								
	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. SOCIAIS/DEMOGRÁFICOS									
População total (em milhões hab.)	322,8	395,3	465,4	529,1	535,3	541,4	547,4	553,3	...
% da população mundial	7,3	7,5	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	...
Crescimento demográfico (%)	2,3	1,9	1,5	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	...
População urbana (%)	64,6	70,2	74,7	77,4	77,6	77,9	78,1	78,3	...
Dependência demográfica - Crianças (1)	68,2	59,3	51,0	42,5	...	...	...	39,2	...
Dependência demográfica - Adultos (1)	8,9	9,4	10,4	11,9	...	...	...	13,0	...
Expectativa de vida (anos)	66,0	69,5	72,4	74,8	75,0	75,2	75,4	...	...
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	30,1	26,5	22,2	18,9	18,6	18,4	18,1	...	...
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	8,1	6,9	6,2	6,1	6,1	6,1	6,2	...	...
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)	52,1	35,5	23,4	15,9	15,5	15,0	14,5	14,1	13,6
Analfabetismo (%) (2)	15,4	10,9	7,7	5,5	...	...	...	...	4,2
Taxa média anual de desemprego urbano	...	8,1	10,4	7,5	6,7	...	...	...	...
Índice de Desenvolvimento Humano	0,604	0,643	0,691	0,744	0,747	0,748	0,751	0,755	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

(1): Relação entre a população entre 0 e 14 anos (de 65 anos e de mais de 65) sobre a população de 15 a 64 anos de idade.

(2): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
II. PRODUTO INTERNO BRUTO								
PIB a preços correntes (bilhão de dólar) (1)	842	1.146	2.098	4.824	5.604	5.559	5.604	5.491
PIB per capita (dólares) (1)	2.691	2.979	4.618	9.316	10.696	10.488	10.454	10.131
Crescimento do PIB (%) (1)	6,6	0,3	3,7	6,2	5,0	3,1	2,9	1,1

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Última atualização: Janeiro 2016

(1): Não inclui Cuba

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
III. COMÉRCIO EXTERIOR								
Exportação global FOB (mil. de dólares) (1)	79.096	112.481	331.275	815.175	1.012.695	1.022.948	1.018.906	...
Importação global CIF (mil. de dólares) (1)(3)	85.346	84.792	324.188	763.567	935.343	970.561	1.001.582	...
Exportação intra-regional FOB (mil. de dólares) (1)(2)	11.417	13.269	45.640	136.387	166.604	166.807	166.335	...
Importação intra-regional CIF (mil. de dólares) (1)(2)(3)	11.143	12.920	46.139	130.594	162.347	161.362	157.814	...
Balança comercial global de bens (milhões de dólares)	-6.250	27.689	7.087	51.607	77.352	52.387	17.324	...
Coef. exportação intra-regional / global	14,4	11,8	13,8	16,7	16,5	16,3	16,3	...
Coef. importação intra-regional / global	13,1	15,2	14,2	17,1	17,4	16,6	15,8	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível


(1): Não inclui Cuba

(2): Não inclui Panamá

(3): Inclui os dados do México expressados em FOB

Tabela: ALADI

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO MERCOSUL

<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: space-between;">  <div style="text-align: center;"> MERCOSUL Indicadores socioeconômicos </div> </div>									
	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. SOCIAIS/DEMOGRÁFICOS									
População total (em milhões hab.)	171,7	210,3	245,9	278,4	281,3	284,1	286,9	289,7	...
% da população mundial	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	...
Crescimento demográfico (%)	2,3	1,8	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	...
População urbana (%)	70,9	76,6	81,1	83,4	83,6	83,8	83,9	84,1	...
Dependência demográfica - Crianças (1)	62,7	58,2	49,9	42,2	...	...	...	39,2	...
Dependência demográfica - Adultos (1)	9,9	10,9	11,9	13,1	...	...	...	14,0	...
Expectativa de vida (anos)	67,5	69,9	72,2	74,3	74,5	74,6	74,8	...	...
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)	29,2	25,3	21,5	18,5	18,3	18,1	17,9	...	...
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)	8,0	7,3	6,9	6,8	6,9	6,9	6,9	...	...
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)	46,6	31,5	21,4	14,6	14,3	13,9	13,6	13,3	13,0
Analfabetismo (%) (2)	13,0	9,3	6,5	4,9	...	...	...	...	4,0
Taxa média anual de desemprego urbano	...	7,4	11,9	7,6	7,0	7,1	7,0	6,7	...
Índice de Desenvolvimento Humano	0,611	0,644	0,695	0,749	0,752	0,754	0,756	0,765	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Nota: O MERCOSUL abrange a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela.

Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

(1): Relação entre a população entre 0 e 14 anos (de 65 anos e de mais de 65) sobre a população de 15 a 64 anos de idade.

(2): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
II. PRODUTO INTERNO BRUTO								
PIB a preços correntes (bilhão de dólar)	488	708	1.147	3.004	3.541	3.394	3.317	3.184
PIB per capita (dólares)	2.839	3.366	4.662	10.789	12.588	11.946	11.561	10.988
Crescimento do PIB (%)	5,6	-2,3	3,1	6,9	4,8	2,0	2,8	-0,2

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Nota: O MERCOSUL abrange a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela.

Última atualização: Janeiro 2016

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
III. COMÉRCIO EXTERIOR								
Exportação global FOB (milhões de dólares)	48.575	63.549	119.185	349.829	448.590	436.159	426.865	...
Importação global CIF (milhões de dólares)	50.634	35.909	104.544	303.408	382.101	381.843	396.361	370.680
Exportação para a ALADI FOB (milhões de dólares)	7.480	8.922	32.269	84.891	102.265	96.303	97.180	...
Importação da ALADI CIF (milhões de dólares)	7.143	7.223	27.627	74.699	93.017	92.002	92.122	83.961
Saldo comercial global de bens (milhões de dólares)	-2.059	27.640	14.642	46.422	66.489	54.316	30.504	...
Saldo comercial com a ALADI de bens (milhões de dólares)	337	1.700	4.642	10.192	9.248	4.300	5.058	...
Coef. exportação para a ALADI / global (%)	15,4	14,0	27,1	24,3	22,8	22,1	22,8	...
Coef. importação da ALADI / global (%)	14,1	20,1	26,4	24,6	24,3	24,1	23,2	22,7

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Nota: O MERCOSUL abrange a Argentina, o Brasil, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela.


Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Tabela: ALADI

INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DA UNASUL

 UNASUL Indicadores socioeconômicos		1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. SOCIAIS/DEMOGRÁFICOS										
População total (em milhões hab.)		242,8	297,8	349,6	396,8	401,2	405,5	409,8	414,0	...
% da população mundial		5,5	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	...
Crescimento demográfico (%)		2,3	1,8	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	...
População urbana (%)		62,5	67,4	71,2	73,4	73,6	73,8	74,0	74,2	...
Dependência demográfica - Crianças (1)		67,1	60,8	52,3	43,6	...	...	...	40,2	...
Dependência demográfica - Adultos (1)		8,7	9,3	10,4	11,7	...	...	...	12,7	...
Expectativa de vida (anos)		64,5	67,9	70,6	73,0	73,2	73,4	73,6	...	...
Natalidade (taxa média anual/1000 hab.)		30,8	26,6	22,7	19,6	19,4	19,1	18,9	...	...
Mortalidade (taxa média anual/1000 hab.)		8,6	7,4	6,8	6,4	6,4	6,4	6,4	...	...
Mortalidade infantil (t.m.a./1000 nascidos vivos)		56,5	39,5	26,5	18,6	18,1	17,7	17,2	16,8	16,3
Analfabetismo (%) (2)		15,9	11,3	7,8	5,8	...	...	...	...	4,3
Taxa média anual de desemprego urbano (3)		...	7,6	10,9	8,2	7,3	...	...	...	...
Índice de Desenvolvimento Humano (4)		0,583	0,619	0,672	0,728	0,731	0,730	0,733	0,740	...

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Nota: Inclui somente informações correspondentes aos países da UNASUL que também são membros da ALADI (não inclui, portanto, dados da Guiana nem do Suriname)

Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

(1): Relação entre a população entre 0 e 14 anos (de 65 anos e de mais de 65) sobre a população de 15 a 64 anos de idade.

(2): Porcentagem da população com idade igual ou superior a 15 anos

(3) Inclui somente os países do grupo que também são membros da ALADI.

(4) Não inclui Suriname

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
II. PRODUTO INTERNO BRUTO								
PIB a preços correntes (bilhão de dólar)	605	844	1.405	3.753	4.409	4.344	4.309	4.164
PIB per capita (dólares)	2.493	2.834	4.018	9.456	10.989	10.714	10.516	10.058
Crescimento do PIB (%)	5,6	-1,5	3,1	6,5	5,2	2,7	3,3	0,7

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Última atualização: Janeiro 2016

	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014
III. COMÉRCIO EXTERIOR								
Exportação global FOB (milhões de dólares)	64.144	85.787	164.382	515.992	662.534	651.356	638.047	...
Importação global CIF (milhões de dólares)	66.105	53.661	146.162	452.949	573.158	587.176	607.337	585.766
Exportação para a ALADI FOB (milhões de dólares)	10.583	12.229	42.314	118.511	143.876	141.923	142.653	...
Importação da ALADI CIF (milhões de dólares)	10.276	11.728	42.002	120.940	152.140	152.197	148.412	137.784
Saldo comercial global de bens (milhões de dólares)	(1.961)	32.125	18.220	63.043	89.376	64.180	30.711	...
Saldo comercial com a ALADI de bens (milhões de dólares)	307	502	312	(2.429)	(8.264)	(10.274)	(5.759)	...
Coef. exportação para a ALADI / global (%)	16,5	14,3	25,7	23,0	21,7	21,8	22,4	...
Coef. importação da ALADI / global (%)	15,5	21,9	28,7	26,7	26,5	25,9	24,4	23,5

Elaboração: Secretaria-Geral da ALADI

Nota: Inclui somente informações correspondentes aos países da UNASUL que também são membros da ALADI (não inclui, portanto, dados da Guiana nem do Suriname).

Última atualização: Janeiro 2016

0: O movimento não chega à metade da unidade em que se apresenta a informação

...: Dado não disponível

Tabela: ALADI